



CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

7, RUE ALCIDE DE GASPERI — L-1013 LUXEMBOURG — B. P. 1306 — Tél.: 43 58 51

CES/EV.EC.FIN.SOC. (90)

L'EVOLUTION ECONOMIQUE, FINANCIERE ET

SOCIALE DU PAYS

1 9 9 0

A V I S

Luxembourg, le 27 mars 1990

S O M M A I R E

page:

I.	INTRODUCTION	1
II.	LE CONTEXTE CONJONCTUREL	4
	1. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE	5
	2. LES PARAMETRES SOCIAUX	9
	3. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES	10
III.	UNE APPROCHE COHERENTE DES DEFIS STRUCTURELS POUR MAINTENIR NOTRE COMPETITIVITE ET GARANTIR LES ACQUIS SOCIAUX	14
	1. AU NIVEAU DE LA DEMOGRAPHIE	15
	11. L'analyse de la déclaration gouvernementale à la lumière des propositions faites par le Conseil Economique et Social	16
	12. Quelques aspects particulièrement prégnants à approfondir	17
	121. La politique familiale	17
	122. La politique en faveur des personnes âgées	19
	123. Les problèmes liés à l'immigration	20
	2. AU NIVEAU ECONOMIQUE	22
	21. Le renforcement de la structure économique	22
	22. L'achèvement du marché intérieur communautaire	29
	221. Le contexte général	29
	222. Le volet fiscal	33
	3. AU NIVEAU SOCIAL	37
	31. La dimension sociale du marché intérieur	37
	311. Les prises de position antérieures du Conseil Economique et Social	37
	312. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs	38

II

page:

313. Les recommandations du Conseil Economique et Social	39
32. Le financement de la sécurité sociale	41
321. Le financement de l'assurance maladie	41
3211. Les données du problème	41
3212. L'esquisse d'une solution d'ensemble portant réforme du financement de l'assurance maladie	45
322. Le financement de l'assurance pension	53
3221. La situation financière	53
3222. L'appréciation du programme gouverne- mental en matière d'assurance pension	57
4. AU NIVEAU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	62
5. AU NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES	67
51. Les orientations de la politique budgétaire	67
52. La réforme fiscale	70
521. La définition du cadre général	70
522. La fiscalité des ménages	72
523. La fiscalité des entreprises	76
IV. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE POLITIQUE VISANT L'AMELIORA- TION DU CADRE DE VIE	80
1. L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	81
11. Les principes fondamentaux devant guider la politique de l'aménagement du territoire	81
12. L'évaluation de la législation régissant l'aménagement du territoire.....	83
13. L'harmonisation des législations: révision du pro- cessus décisionnel et du cadre opérationnel de l'aménagement du territoire.....	86
14. Remarque finale	90

III

page:

2. L'ENVIRONNEMENT ET LA PROTECTION DU MILIEU NATUREL	92
21. Les principes devant guider la politique de l'environnement	92
22. Les grands thèmes d'actualité de la politique de l'environnement	93
221. La gestion des déchets	93
222. La gestion de l'eau	94
223. L'utilisation du sol	96
224. La lutte contre la pollution de l'air	97
225. La protection de la flore et de la faune	99
23. Les moyens d'action	100
231. Les moyens étatiques et communaux	101
232. L'information	101
233. La formation	102
234. La recherche	102
235. Le cadre légal	103
236. L'approche économique	103
237. L'approche démocratique/consensuelle	104
238. L'objectivation du débat	104
3. LES INFRASTRUCTURES ECONOMIQUES ET SOCIALES.....	105
31. Les infrastructures économiques	105
311. Les infrastructures d'accueil industriel	105
3111. Les zones industrielles	105
3112. Les autres infrastructures d'accueil	107
312. La recherche et le développement de technologies nouvelles	108
313. Les transports et les communications	110
314. Les réseaux de transport d'énergie	115
3141. L'énergie électrique	115
3142. Le gaz naturel	117

IV

page:

32. Les infrastructures sociales	119
321. Le logement et l'urbanisme.....	119
3211. Le logement.....	119
3212. L'urbanisme.....	122
322. Les infrastructures de santé	123
4. LES CONDITIONS ET L'ENVIRONNEMENT DU TRAVAIL.....	127
41. La promotion du travail	127
411. Le constat général	127
412. La situation sur le marché de l'emploi	128
4121. L'évolution générale	128
4122. Quelques évolutions particulières	132
4123. L'appréciation de la situation	134
413. Les objectifs que l'on veut atteindre	135
414. Les moyens à mettre en oeuvre	135
4141. Le fonds pour l'emploi	137
4142. L'impôt de solidarité	139
4143. La formation professionnelle continue....	142
4144. La promotion de l'emploi féminin	144
42. L'aménagement du temps de travail	147
43. L'environnement, la sécurité et l'hygiène du travail	151
44. La réforme de la législation concernant les conven- tions collectives de travail	152
45. La cogestion	154
451. La thèse salariale	154
452. La thèse patronale	156

V. RESUME DES PRINCIPALES CONCLUSIONS	159
1. QUANT A UNE APPROCHE COHERENTE DES DEFIS STRUCTURELS POUR MAINTENIR NOTRE COMPETITIVITE ET GARANTIR LES ACQUIS SOCIAUX.....	161
11. Au niveau de la démographie.....	161
12. Au niveau économique.....	161
13. Au niveau social.....	163
131. Le financement de l'assurance maladie.....	164
132. Le financement de l'assurance pension.....	165
14. Au niveau de la formation professionnelle.....	167
15. Au niveau des finances publiques.....	167
151. Les orientations de la politique budgétaire.....	167
152. La réforme fiscale.....	168
2. LES LIGNES DIRECTRICES D'UNE POLITIQUE VISANT L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE.....	170
21. L'aménagement du territoire.....	170
22. L'environnement et la protection du milieu naturel..	171
23. Les infrastructures économiques et sociales.....	172
231. Les infrastructures économiques.....	172
2311. Les infrastructures d'accueil indus- triel.....	172
2312. La recherche et le développement de technologies nouvelles.....	173
2313. Les transports et les communications.....	173
2314. Les réseaux de transport d'énergie.....	175
232. Les infrastructures sociales.....	176
2321. Le logement et l'urbanisme.....	176
2322. Les infrastructures de santé.....	177

VI

page:

24. Les conditions et l'environnement du travail.....	178
241. La promotion du travail.....	178
242. Quelques problèmes particuliers en relation avec l'environnement et les conditions de travail.....	179
VI. ANNEXE - AMENDEMENT	181

I

I N T R O D U C T I O N

I I N T R O D U C T I O N

- Le Conseil Economique et Social avait placé son avis annuel de 1989 dans une optique à moyen terme en vue de faire connaître aux responsables politiques, à la veille d'une nouvelle législation, les vues concertées des groupes socio-professionnels sur les problèmes économiques, sociaux et financiers qui se posent à notre pays face aux mutations en cours, notamment en vue de sa préparation à l'échéance de 1993.

Dans l'avis précité ainsi que dans différents avis spécifiques arrêtés au cours des deux dernières années, à savoir:

- . l'harmonisation de la fiscalité indirecte,
- . l'achèvement du marché intérieur communautaire,
- . la réforme fiscale globale,

le Conseil Economique et Social avait esquissé une série de défis. En vue d'y faire face, il y avait dressé les lignes directrices des politiques visant une approche cohérente en vue de maintenir la compétitivité de l'économie et de garantir les acquis sociaux.

Le Gouvernement issu des élections du 15 juin 1989 a présenté sa déclaration le 24 juillet 1989 à la Chambre des Députés.

- Dès lors, le Conseil Economique et Social profite de l'élaboration du présent avis annuel pour examiner certains sujets importants du programme gouvernemental à la lumière de ses propositions antérieures et du contexte d'ensemble dans lequel il les avait placées.
- En outre, le Conseil Economique et Social entend mettre l'accent sur l'ensemble des conditions économiques, sociales et environnementales qui sous-tendent notre cadre de vie en général ainsi que sur l'amélioration de celui-ci. Seront notamment abordés dans ce contexte: l'aménagement du territoire, l'environnement et la protection du milieu naturel, certaines infrastructures économiques et sociales ainsi que les conditions et l'environnement du travail.
- La déclaration gouvernementale esquisse trois grands défis qui se posent au pays, à savoir:

- . préparer activement les échéances communautaires-clés que constituent l'achèvement du marché intérieur et la réalisation progressive de l'union économique et monétaire;
 - . redresser l'évolution démographique qui se trouve au coeur, tant de notre vitalité économique, que de notre prospérité sociale et asseoir le financement de notre système de protection sociale sur des bases solides et durables;
 - . sauvegarder les équilibres fondamentaux sur lesquels repose notre société: équilibre régional, équilibre sectoriel, dimension écologique, paix sociale et dialogue entre partenaires sociaux.
- De manière générale, et tout en souscrivant à cette identification des problèmes, le Conseil Economique et Social ne peut s'empêcher de constater qu'il ne se dégage pas de ladite déclaration une conception suffisamment structurée pour répondre aux multiples défis ainsi esquissés. En effet, les différentes politiques sont souvent abordées de manière isolée, sans tenir compte du contexte d'ensemble qui les sous-tend. Il en est ainsi, par exemple, du défi démographique et de la politique familiale.

Aussi le Conseil Economique et Social regrette-t-il que ses analyses et propositions afférentes n'aient été que très partiellement prises en considération par le Gouvernement.

Il s'ensuit que le dialogue entre le Gouvernement et le Conseil Economique et Social doit être poursuivi. Le présent avis est à considérer dans cette optique.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social estime que la déclaration annuelle du Gouvernement sur la situation économique, financière et sociale du pays constitue un instrument approprié pour prendre position par rapport aux avis du Conseil Economique et Social.

Au-delà, le Conseil Economique et Social exprime le souhait que, dans le respect de son cadre institutionnel et dans une approche constructive des problèmes, le dialogue avec le Gouvernement et la Chambre des Députés devienne plus intensif.

II

LE CONTEXTE CONJONCTUREL

II. LE CONTEXTE CONJONCTUREL

1. L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

- Au niveau international, les prévisions pour 1990 tablent sur un ralentissement de la conjoncture économique.

Si, dans la zone OCDE, la croissance a été de 4,4% en 1988, elle n'a plus atteint que 3,6% en 1989 et devrait se situer à quelque 2,9% en 1990. L'évolution dans la Communauté devrait être similaire, les taux respectifs étant de 3,8%, 3,4% et 3%. Ce diagnostic ne doit toutefois pas faire oublier que l'année 1988 a été une année exceptionnelle.

- . Compte tenu de ce double constat - perte de dynamisme conjoncturel, mais, avec comme point de départ, une année exceptionnelle - tout consiste à savoir, afin de pouvoir évaluer à sa juste mesure le fléchissement attendu, si les ajustements structurels réalisés au cours des années écoulées ont été suffisants pour remettre les économies occidentales sur ce que l'on peut appeler un sentier de croissance soutenue non inflationniste ou si les bonnes performances récentes ne constituent au contraire qu'un mouvement temporaire et erratique autour d'un socle de croissance potentielle insuffisant pour assurer une croissance soutenue.
- . Sur le plan de la stabilité des prix, on constate qu'au cours du deuxième semestre de 1988 sont apparues les premières manifestations d'une reprise de l'inflation, tendance qui a été confirmée, voire amplifiée au début de l'année écoulée.

L'explication essentielle de ce regain inflationniste réside dans le rythme conjoncturel élevé des dernières années qui a fini par provoquer des tensions sur les capacités de production et sur les marchés de travail. Cette accélération a provoqué un resserrement sensible des politiques monétaires, ceci après une période de politique plus souple destinée à contrecarrer les effets du krach boursier d'octobre 1987.

L'activité plus modérée fait toutefois envisager une certaine stabilisation des tensions inflationnistes pour 1990.

- . En matière de chômage, on assiste à un léger redressement de la situation. Au sein de la Communauté, le taux de chômage qui s'est encore élevé à 10% en 1988 est passé à 9% en 1989. En 1990, la réduction perdra d'ampleur pour aboutir à un taux de 8,7%, résultat certes appréciable compte tenu de l'inertie des années antérieures mais insuffisant pour pouvoir espérer une absorption à moyen terme du chômage existant, qui, il faut le souligner, comprend une composante structurelle qu'une bonne conjoncture à elle seule ne saurait faire disparaître.
- . Enfin, sur le plan des équilibres extérieurs, force est de constater que les déséquilibres des comptes courants ne semblent pas être sur le point de se redresser dans la mesure où le déficit courant des Etats-Unis ne se réduit pas tandis qu'au sein de la Communauté, les divergences s'amplifient eu égard notamment à l'excédent allemand, qui en règle générale, ne cesse d'augmenter. Il en résulte de fortes fluctuations des taux de change.
- . Fléchissement de la conjoncture sans qu'il soit possible de préciser s'il s'agit d'une phase normale d'atténuation conjoncturelle ou du retour à une croissance insuffisante après un gonflement erratique des activités, regain inflationniste avec espoir de stabilisation à un niveau d'inflation somme toute élevé, légère amélioration en matière de chômage, qui reste néanmoins trop élevé, et accroissement des déséquilibres extérieurs: voilà un bilan conjoncturel qui suscite de nouvelles interrogations et qui n'est pas à même de réduire les incertitudes quant à l'évolution future!
- . Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que les perspectives économiques pour 1990 demeurent largement controversées.
- .. L'on ne peut pas nier le fait que les sources potentielles d'instabilité n'ont pas disparu et que certaines vont même en se renforçant. Dans cet ordre d'idées, le Conseil Economique et Social ne voudrait que rappeler le poids de la dette des pays en voie de développement et l'accroissement des inégalités de richesse entre nations, l'absence d'un système monétaire international éliminant la volatilité des taux de change, ainsi que le malaise qui subsiste quant au fonctionnement des marchés financiers.
- .. Mais il y a aussi des chances à saisir.

Le Conseil Economique et Social pense à ce sujet aux deux défis majeurs qui marqueront les années à venir et qui, à condition que les politiques d'accompagnement appropriées soient mises en place, peuvent se révéler des sources de croissance et de bien-être insoupçonnées il y a quelques années seulement.

En effet, aussi bien la réalisation du marché intérieur et de l'union économique et monétaire que l'ouverture des pays de l'Est pourront, à travers une intégration renforcée, entraîner un saut de croissance. Ces perspectives ne doivent toutefois pas faire oublier que la rapidité et l'imprévisibilité des bouleversements dans les pays de l'Est en général, et en RDA en particulier, s'accompagnent de risques de déséquilibres économiques et sociaux difficilement évaluables à l'heure actuelle et qui pourraient également affecter, d'une façon ou d'une autre, les progrès réalisés sur le plan communautaire.

- Le Luxembourg connaîtra probablement une évolution tendancielle comparable à celle caractérisant les zones de l'OCDE et de la Communauté. Cela n'a rien d'étonnant pour une économie de très petit espace dont la conjoncture est fortement tributaire de la demande étrangère, et, partant, de la conjoncture internationale.

En termes de résultat chiffré, l'année 1988 s'est révélée exceptionnelle avec 5,0% d'augmentation du PIB, seule l'année 1984 ayant enregistré une performance meilleure. En 1989 et selon le Statec, la croissance s'est quelque peu tassée avec 4%, tendance qui devrait se prolonger en 1990, les dernières prévisions tablant sur un taux de 3,5%.

- . Tout en retenant qu'il n'est pas concevable que l'économie luxembourgeoise puisse s'engager sur un sentier conjoncturel opposé à la tendance internationale, il n'en reste pas moins que sa performance peut diverger de celle des autres pays quant aux niveaux réalisés.

Tel a été le cas au cours de la période 1988-1989, où, nonobstant le parallélisme dans l'évolution, l'économie luxembourgeoise a réalisé des taux annuels supérieurs à ceux de la majorité des autres pays. Ce phénomène peut évidemment jouer dans les deux directions. A titre de rappel, il est intéressant de considérer la période 1979 à 1981, où, dans un contexte général de récession, le Luxembourg a fait moins bien que la majorité des autres pays.

Le Conseil Economique et Social estime que cette observation rejoint les conclusions tirées du contexte international pour inciter les responsables à la prudence, l'économie luxembourgeoise, de par son ouverture et sa structure spécifiques, étant exposée à des fluctuations dépassant souvent celles auxquelles ont à faire face des pays autrement plus grands.

2. LES PARAMETRES SOCIAUX

- En matière d'emploi*, le Conseil Economique et Social rappelle que l'emploi intérieur est passé, en moyenne annuelle, de 158.700 personnes en 1984 à 174.900 personnes en 1988, le chiffre fin 1989 devant s'élever à plus de 181.000 emplois.

Sur le marché du travail, le Luxembourg se retrouve - avec des taux de chômage de 1,6% en 1988 et de 1,4% en 1989 - dans la situation d'un pays en quasi-plein emploi, du moins si l'on prend comme groupe de référence la population nationale. En revanche, si l'on raisonne en terme de grande région transfrontalière, il existe un sous-emploi manifeste à la réduction duquel l'économie luxembourgeoise contribue de façon substantielle comme le montre l'évolution du nombre de frontaliers travaillant au Luxembourg, nombre qui est passé de 14.900 en 1984 à 28.400 unités en 1989 (moyenne des onze premiers mois), soit une augmentation de 13.500 personnes.

- En ce qui concerne l'évolution des prix, l'on constate une certaine poussée inflationniste, l'indice des prix à la consommation ayant augmenté de 1,4% seulement en 1988, mais de 3,4% en 1989. Pour 1990, une certaine stabilisation de la hausse est attendue au rythme de 1989.
- En matière de traitements et salaires, l'évolution a été très dynamique en 1988, ce qui ne reflète que l'aisance conjoncturelle de l'époque. La progression de la masse globale des rémunérations - compte tenu aussi de la poursuite de l'expansion de l'emploi - sera plus élevée en 1989 qu'en 1988. En termes réels, cette progression sera, selon le Statec, du même ordre de grandeur.

* Voir également sous IV-412.

3. L'ETAT DES FINANCES PUBLIQUES

Le Conseil Economique et Social voudrait rappeler d'emblée que les réflexions de principe, développées dans le cadre de son avis annuel de 1988, restent d'actualité, de sorte qu'il peut limiter les observations ci-après à une analyse de l'évolution récente et des perspectives à court terme des finances publiques luxembourgeoises.

- De 1984 à 1988, l'Etat a connu des soldes financiers nets positifs, soldes qui ont toutefois diminué progressivement à partir de 1985 comme il ressort du tableau ci-après, basé sur la classification économique des recettes et dépenses de l'Etat.

Cette diminution relative du solde financier net s'explique avant tout par le différentiel de progression entre les dépenses nettes (7,7% en moyenne annuelle sur la période 1985-1988) et les recettes nettes (5,1% en moyenne annuelle sur la même période.

Si l'on prend en compte le fait que le taux de croissance annuel moyen du PIB en valeur a été, sur la même période, de 6,1%, on est amené à constater que les dépenses publiques ont progressé à un rythme de croissance surfait, phénomène qui se traduit dans le non-respect des normes budgétaires successives.

- En ce qui concerne l'année budgétaire 1989, et sur la base des chiffres avancés dans le cadre des débats budgétaires, il y a lieu d'escompter des dépassements de dépenses de l'ordre de 7 milliards de francs, dont 2 milliards devraient constituer une dotation supplémentaire des fonds d'investissements publics. Cette dotation supplémentaire devrait faire passer les avoirs des fonds à 11.4 milliards fin 1989. Du côté des recettes, la conjoncture plus soutenue que prévue et l'estimation excessivement prudente des recettes expliquent les plus-values de quelque 10 milliards de francs.

Il s'ensuit que le solde budgétaire devrait augmenter de quelque 3 milliards de francs.

Quant au solde financier net pour l'année 1989 - tel qu'il est calculé au tableau ci-après et tout en ayant à l'esprit qu'il existe des différences plus ou moins importantes entre le solde financier net et le solde budgétaire - il devrait changer de

signe pour avoisiner un niveau égal, voire probablement supérieur à celui de 1988.

- Finalement, pour l'année budgétaire 1990, il faudrait pouvoir s'attendre, sur la base du budget voté, à un solde légèrement négatif.

Dans ce contexte, il ne faut toutefois pas oublier qu'il est hautement probable que l'année 1990 se clôturera également par des plus-values de recettes. Ces dernières peuvent être estimées à quelque 5 à 5,5 milliards de francs, chiffre que l'on obtient en extrapolant les recettes prévisionnelles de 1989 par un taux de croissance estimé à 5,8% du PIB en valeur pour 1990 et en supposant une élasticité des recettes par rapport au PIB égale à 1.

Compte tenu de ces calculs, le Conseil Economique et Social estime que le solde financier net en 1990 sera positif, son ampleur exacte dépendant toutefois du degré de dépassement des dépenses votées.

Force est de constater à la lumière de ces indications que la tendance à la diminution du solde financier net a été freinée et qu'elle a même, éventuellement, pu être renversée.

- En ce qui concerne les réserves budgétaires, celles-ci, après s'être élevées à 5,9 milliards de francs fin 1988, devraient passer à 8,9 milliards de francs fin 1989, pour atteindre, selon les prévisions budgétaires - excédent de recettes de 2,9 milliards - quelque 11,8 milliards de francs fin 1990.

Conformément aux prévisions budgétaires, les dépenses des fonds dépasseront, en 1990, de 4 milliards de francs les recettes, de sorte que les avoirs des fonds d'investissements de l'Etat atteindront au terme de l'exercice budgétaire en cours quelque 7,4 milliards de francs.

- Enfin, sur le plan de la dette publique, on enregistre une situation que l'on peut qualifier d'exceptionnelle. Si la dette publique consolidée ne s'élevait déjà qu'à 14% du PIB en 1985, elle ne représentera, fin 1990, avec un montant de 10 milliards de francs, plus que 8,1% du PIB.

Ce chiffre se compare favorablement au niveau d'endettement moyen des pays de la CE (60%), la fourchette allant de 8,1% à 133%.

- L'amélioration de la santé des finances publiques par rapport à celle, déjà bonne de 1989, d'une part, et la progression des dépenses publiques au-delà des normes successives, d'autre part, amènent le Conseil Economique et Social à maintenir ses conclusions auxquelles il a souscrit dans son avis sur la situation économique, sociale et financière de 1989, à savoir que

"l'existence, au départ, d'une marge financière permet de s'engager, le cas échéant, davantage dans la voie d'une réduction du prélèvement obligatoire, la maîtrise des dépenses publiques ne constituant pas moins une priorité.

Dans ce contexte, le financement de la sécurité sociale auquel l'Etat participe d'une façon importante est une donnée à incorporer dans une perspective à plus long terme de nos finances publiques".

CLASSIFICATION ECONOMIQUE DES RECETTES ET DES DEPENSES DE L'ETAT

Unité: millions de francs

Code	L i b e l l é	1984	1985	1986	1987	1988	1989 (Budget définitif)	1990 (Budget voté)
Div.	Total des recettes.....	74.402,7	80.136,1	81.285,9	86.260,0	92.754,9	90.088,8	99.363,9
Div.	Total des dépenses.....	69.071,7	73.415,3	79.066,5	84.804,5	93.601,8	92.622,6	101.016,8
	Solde	5.331,0	6.720,8	2.219,4	1.455,5	- 846,9	- 2.533,9	- 1.652,9
	à déduire							
96	- Recettes d'emprunts	3.027,2	1.092,9	81,9	1.103,5	1.086,6	1.096,4	1.096,6
91	- Amortissement de la dette publique	1.209,3	1.282,5	1.912,6	3.208,3	3.485,8	1.949,7	2.258,0
Div.	Total des recettes nettes..	71.375,5	79.043,1	81.204,0	85 156,5	91.668,3	88.992,4	98.267,3
Div.	Total des dépenses nettes..	67.862,4	72.132,8	77.153,9	81.596,2	90.116,0	90.672,9	98.758,8
	Solde financier net	3.513,1	6.910,3	4.050,1	3.560,3	1.552,3	- 1.680,5	- 491,5

Source: Ministère des Finances.

Notes: 1984 - 1988: Comptes généraux
1989: Budget définitif
1990: Budget voté

III

UNE APPROCHE COHERENTE DES

DEFIS STRUCTURELS POUR

MAINTENIR NOTRE COMPETITIVITE

ET GARANTIR LES ACQUIS SOCIAUX

III. UNE APPROCHE COHERENTE DES
DEFIS STRUCTURELS POUR MAIN -
TENIR NOTRE COMPETITIVITE ET
GARANTIR LES ACQUIS SOCIAUX

1. AU NIVEAU DE LA DEMOGRAPHIE

- Sur la base des projections démographiques couvrant la période allant de 1987 à 2030, établies par la Statec, le Conseil Economique et Social avait conclu, dans son avis annuel de 1989, que l'évolution future de notre population ne manquerait pas d'avoir des répercussions importantes aux niveaux économique, financier et social.

Afin de documenter cette évolution à l'horizon 2030*, les chiffres suivants sont rappelés:

- . près d'un tiers de notre population sera étrangère;
 - . environ 30% de la population de résidence aura plus de 60 ans, alors qu'en 1987, cette proportion ne s'élevait qu'à 18,4%;
 - . 9,8% de la population aura plus de 75 ans, alors que cette proportion était de 5,8% en 1987;
 - . la part de la population en âge de travailler dans la population totale, part qui était de 57,9% en 1987, ne s'élèvera plus qu'à quelque 51% en 2030.
- Compte tenu de l'importance des modifications escomptées, le Conseil Economique et Social avait estimé qu'il s'agissait de cerner, dès à présent, tous les aspects du problème en vue de préparer le pays aux nouvelles données.

Il avait notamment rendu attentif aux multiples interdépendances et interactions existant entre les différents domaines de la vie sociale et économique, d'une part, entre ces domaines et la démographie, d'autre part.

- Ainsi, en guise de conclusion à l'avis précité et en vue de faire connaître aux responsables politiques à la veille d'une nouvelle législature les vues concertées des partenaires sociaux, le Conseil Economique et Social avait esquissé les principaux

* Source: Statec "Projections de la population luxembourgeoise 1987-2030" Bulletin du Statec no. 7/1988. Les estimations sont basées sur les variantes centrales du Statec.

axes de réflexion suivant lesquels ce problème crucial de la démographie serait à approfondir pour notre pays.

11. L'analyse de la déclaration gouvernementale à la lumière des propositions faites par le Conseil Economique et Social

Dans la déclaration gouvernementale du 24 juillet 1989, l'évolution démographique figure parmi les trois grands défis que le Gouvernement se propose de relever au cours de la présente législature.

- Le Conseil Economique et Social se félicite que le Gouvernement envisage de redresser l'évolution démographique qui se trouve au coeur tant de notre vitalité économique que de notre prospérité sociale. Cependant, il regrette que les différentes politiques proposées ne tiennent pas ou insuffisamment compte de la composante démographique. Il en est ainsi notamment de la politique familiale, de la politique en faveur des personnes âgées, des problèmes liés à l'immigration, aux infrastructures et à la formation.

En la matière, il convient de dépasser les choix qui se limitent à une approche à court terme. L'élaboration d'un concept global s'impose d'autant plus que l'évolution démographique ne manquera point de modifier profondément nos structures sociale et économique ainsi que nos besoins en infrastructures. De même, elle s'accompagnera certainement de changements sociaux au niveau des interrelations entre générations.

- Aussi le Conseil Economique et Social tient-il à rappeler les six grands axes de réflexion qu'il s'agira d'approfondir par le biais d'analyses spécifiques en vue de pouvoir dégager une politique cohérente et pertinente à moyen et à long terme, axes esquissés dans son avis annuel de 1989, à savoir:
 - . l'évolution du marché du travail et de l'activité économique;
 - . les problèmes liés à l'immigration;
 - . l'éducation et la formation professionnelle;
 - . la protection sociale;
 - . l'infrastructure, les services et l'aménagement du territoire;
 - . les aspects de société.

Le Conseil Economique et Social rappelle qu'il se déclare prêt,

de préférence par le biais d'une saisine formelle du Gouvernement, à collaborer à l'élaboration d'une telle politique démographique.

12. Quelques aspects particulièrement prégnants à approfondir

121. La politique familiale

- La politique démographique devra réserver une large part à la politique familiale afin de contrecarrer, du moins à long terme, les tendances de l'évolution démographique actuelle. Une telle politique familiale pourra utilement se baser sur des recherches à effectuer au niveau de la sociologie de la famille.

En attendant l'élaboration de cette étude, le Conseil Economique et Social rappelle qu'il préconise la mise en oeuvre d'une politique familiale qui prend en considération l'évolution sociologique de la famille au cours des décennies passées.

Vu les changements de structure et de fonction de la famille, il importe de mieux tenir compte des besoins nouveaux afférents, en améliorant le cadre de vie, mais surtout en prenant davantage en charge les besoins des membres de la famille selon les situations matérielles et selon les différentes tranches de la vie que sont l'enfance, la jeunesse, l'âge adulte, les troisième et quatrième âges.

- Dans le cadre de son avis annuel de 1988, le Conseil Economique et Social avait invité le Gouvernement à prendre un faisceau d'initiatives en faveur des familles. A l'avenir, les mesures ne doivent pas se limiter à l'octroi d'aides financières, mais créer un environnement favorable à l'enfance et à la famille, compte tenu des nouveaux besoins afférents.

Les initiatives visées ont été notamment ciblées sur les points suivants:

- . l'accroissement de la population active par l'intégration croissante des femmes dans le marché du travail. La participation accrue de la femme mariée à la vie professionnelle se répercutera sur l'organisation de la vie familiale, ce point étant approfondi

di sous IV, 4 ci-après;

- . un meilleur épanouissement familial qui devrait viser, en premier lieu, l'amélioration de l'environnement familial.

Dans cette optique, une attention particulière revient à la politique de construction de logements, à l'organisation scolaire qui devra davantage tenir compte de l'activité professionnelle des parents (journée continue et prise en charge collective des enfants pendant les vacances scolaires), aux loisirs, au droit du travail et à la mise à disposition des infrastructures nécessaires (mise en place de rues d'habitation, de plaines de jeux et de maisons pour jeunes, amélioration des infrastructures d'accueil et du gardiennage en placement familial).

En matière de droit du travail et en complément des mesures relatives à l'aménagement du temps de travail - voir sous IV-42 - l'introduction d'un congé parental se justifierait pour permettre à l'un des parents de s'occuper des enfants malades, congé qui ne devrait cependant pas comporter des charges nouvelles directes pour les entreprises.

- Le Conseil Economique et Social constate que le Gouvernement envisage de concrétiser certaines initiatives.

Il s'agit notamment:

- . d'une meilleure conciliation des exigences multiples de la communauté familiale et de ses membres avec leurs engagements socio-professionnels ou scolaires;
- . de la création supplémentaire de foyers de jour;
- . du développement des formes diverses de prise en charge des enfants pendant les heures de travail;
- . de la création d'un congé spécial pour maladie des enfants.

- Cependant, d'autres mesures proposées par le Gouvernement ne manqueront pas de jouer à l'encontre d'un tel redressement démographique et de propositions itérativement faites par le Conseil Economique et Social.

- . Ainsi, en matière de prestations familiales, les vues du Gouvernement ne semblent pas forcément tenir compte des considérations développées par le Conseil Economique et Social, notamment dans son avis sur la réforme globale de la fiscalité ainsi que du contexte communautaire;

L'approche du Conseil Economique et Social est dictée par la considération que si la dégradation du niveau de vie due à la présence d'enfants dans le ménage existe tant pour la famille aisée que pour la famille de condition modeste, il n'en est pas moins vrai que ce sont ces dernières qui voient leur niveau de vie diminuer le plus.

- De même, le Conseil Economique et Social se demande ce que recouvre la proposition gouvernementale visant à étendre le congé parental.

Si le Gouvernement envisage ainsi d'étendre l'allocation d'éducation à trois années, le Conseil Economique et Social s'étonne de cette mesure peu sélective et sans finalité précise. Dans son avis annuel de 1989, il avait en effet estimé, à une large majorité, que cette mesure tend à dévier les réserves de la caisse d'allocations familiales pour le financement d'une allocation d'éducation dont la finalité et l'efficacité sont contestées.

122. La politique en faveur des personnes âgées

En 1987, 18,4% de la population avaient 60 ans et plus. En 2030, cette proportion s'élèvera à environ 30%, comportant ainsi une augmentation d'environ 60% des personnes âgées de plus de 60 ans par rapport à 1987.

En 1987, le groupe des 75 ans et plus représentait 5,8% de la population totale. En 2030, cette part relative passera à environ 10%, en augmentation de quelque 72% par rapport à 1987. Ces chiffres documentent à suffisance l'importance croissante des personnes âgées dans la société et la place à leur réserver tant au niveau d'une politique familiale cohérente que du point de vue des besoins en infrastructures et en services spécifiques.

- Le Conseil Economique et Social a pris acte que le Gouvernement s'engage à accorder une attention particulière au vieillissement progressif de notre population en reconnaissant le rôle qui revient aux personnes âgées dans nos familles et dans la société. Il accueille favorablement les initiatives énoncées dans le programme gouvernemental, initiatives qui vont dans la direction itérativement proposée par lui. Il s'agit:

- . du programme national en faveur des personnes âgées concernant l'organisation des structures d'accueil et de soins;
- . du programme de formation et d'animation;
- . du développement des services de maintien à domicile, des foyers et des hôpitaux de jour.

Il demande cependant au Gouvernement de préciser ses vues.

Dans ce contexte, l'élaboration d'un plan d'investissement relatif aux besoins en infrastructures pour personnes âgées paraît indispensable. De même, il faudra résoudre le problème de la pénurie en personnel médical, socio-médical et socio-familial ainsi que les problèmes de formation afférente.

123. Les problèmes liés à l'immigration

Sur la toile de fond des projections démographiques, le Conseil Economique et Social, dans son avis annuel de 1989, avait longuement analysé les problèmes liés à l'immigration et les répercussions de l'immigration sur le marché du travail et la formation, analyse à laquelle il renvoie.

- Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social appuie les vues du Gouvernement visant à développer les initiatives sociales et éducatives qui facilitent les processus d'intégration et les échanges multi-culturels ainsi que celles relatives à l'amélioration de la formation et à l'assouplissement du régime des langues étrangères.
- Au-delà, le Conseil Economique et Social constate cependant que la politique proposée se limite au court terme et ne prend pas en compte l'évolution future de l'immigration. Le Conseil Econo-

mique et Social rappelle quelques propositions essentielles faites antérieurement.

Pour évaluer l'évolution future de l'immigration, il importera d'affiner les projections démographiques du Statec selon certaines variables économiques déterminantes:

- . croissance économique;
- . mutations structurelles de l'économie;
- . progrès technique;
- . évolution sociale;

- . évolution du marché de travail dans la grande région;
- . situation démographique naturelle de la population résidente.
- Dès lors, il y a lieu de s'interroger sur toutes les répercussions de l'immigration. Aussi, dans ce domaine, l'analyse comportera-t-elle plusieurs volets:
 - . analyse des tendances récentes de l'immigration et du comportement des immigrés, notamment par rapport aux pays de provenance, de l'âge d'entrée, de la répartition par secteur économique, de la formation professionnelle acquise, du retour au pays d'origine, de la sédentarité au Luxembourg et de l'acquisition de la nationalité luxembourgeoise;
 - . détermination des besoins spécifiques de cette population (éducation, formation professionnelle, logement, culture, etc.), notamment en fonction de la répartition régionale et locale des populations luxembourgeoise et étrangère;
 - . analyse des nombreux problèmes socio-culturels, à savoir:
 - .. les problèmes de capacité et de volonté d'intégration de part et d'autre;
 - .. le déséquilibre de l'emploi des langues et des conséquences socio-culturelles et éducatives;
 - .. les dangers de xénophobie dans une société "plurinationale", l'origine ethnique risquant de déterminer le rang ou l'appartenance de classe;
 - .. le problème de la participation des "non-nationaux" à la vie publique;
 - .. le problème des croyances.

Aussi le Conseil Economique et Social recommande-t-il au Gouvernement d'entamer cette analyse dans les meilleurs délais et rappelle-t-il son offre de concours en la matière.

2. AU NIVEAU ECONOMIQUE

21. Le renforcement de la structure économique

- Les mutations intervenues au niveau des structures de l'économie mondiale dans les années 80 se reflètent dans:
 - . la croissance de l'offre internationale des services;
 - . l'expansion géographique des entreprises multinationales;
 - . la diversification des exportations de produits industriels par de nombreux pays nouvellement industrialisés à la faveur d'avantages comparatifs;
 - . la régression en valeur et non en volume des exportations de matières premières par les pays en voie de développement, notamment, les pays africains et ceux de l'Amérique latine;
 - . la concentration économique, d'un côté, et l'éclosion de microstructures, de l'autre côté;
 - . le recul de l'inflation, mais la persistance du désordre monétaire;
 - . l'émergence de la zone du Pacifique en tant que nouveau pôle de l'économie mondiale.

Quant au niveau du commerce mondial, les politiques commerciales des principaux pays du monde ont conduit, dans la même période, à des effets contradictoires dans la mesure où, d'une part, elles ont stimulé la concurrence sur des marchés régionaux caractérisés par l'ouverture et où, d'autre part, elles ont renforcé les tendances de protectionnisme entre les grands blocs au détriment de certains pays en voie de développement.

- Au Luxembourg, la mutation des structures économiques s'est traduite au cours de la décennie passée par un renforcement relatif, dans le PIB, du secteur des services par rapport à l'industrie.

Il faut relever qu'en dépit des mutations poursuivies au sein de la sidérurgie, l'industrie, dans son ensemble, a progressé de 2,9% sous l'impulsion de nombreuses activités nouvelles, de sorte que l'industrie manufacturière, sans la sidérurgie, a connu un taux d'expansion de 4,9%. Ce taux est voisin de celui des services qui a oscillé autour de 5,3%, encore que ce dernier secteur bénéficiât de l'apport particulièrement important de la place financière dont la croissance en terme de valeur ajoutée a dépassé, en moyenne annuelle, 10%.

C'est précisément la performance exceptionnelle en matière de croissance qui a permis de maîtriser les aspects sociaux de cette mutation structurelle de l'économie luxembourgeoise.

- Sur le plan mondial, les mutations n'ont toutefois pas résolu les déséquilibres fondamentaux. Le déficit commercial des Etats-Unis d'Amérique reste considérable, le cumul des surplus du Japon et de la République Fédérale d'Allemagne atteint le même ordre de grandeur. La dette du Tiers-Monde demeure énorme. Les déséquilibres sont évidemment liés à des causes structurelles telles qu'un mauvais rapport entre épargne et investissement et des stratégies industrielles divergentes. Sous ce dernier rapport, il est su que le Japon détient l'art de se spécialiser dans des produits d'avenir, tandis que l'Europe reste dépendante des secteurs traditionnels. Une position-clé continue de revenir aux Etats-Unis dans la mesure où ce pays restera confronté à un déficit commercial. Le risque protectionniste demeure donc entier et l'économie mondiale se trouve à la merci d'un accident.

Dans le triangle Etats-Unis-Europe-Japon, le Vieux Continent occupe une position difficile, mais conserve une vitalité certaine que la proche réalisation des objectifs communautaires devrait stimuler. A moyen terme, les événements dans les pays de l'Est pourraient déclencher une dynamique identique, dans la mesure où une libéralisation des régimes politique et économique, qui ont jusqu'ici paralysé les économies de ces pays, interviendra.

- Pour le Luxembourg, la pression concurrentielle restera entière. Elle émane tant du Sud-Est asiatique que d'outre-atlantique, alors que l'achèvement du marché unique renforcera la concurrence dans tous les secteurs. Ainsi, les efforts de diversification économique et de redéploiement industriel vont continuer, y compris dans le secteur sidérurgique. En revanche, des mouvements de concentration et de prise de participations devront aller vers le maintien, voire l'attraction de centres de décision.

Les perspectives favorables, attendues actuellement, ne se concrétiseront que si le pays continue les efforts de croissance et de modernisation dans un souci de consensus social et avec l'objectif délibéré de préserver l'équilibre écologique et celui entre les secteurs industriels et de services.

- . Dans ce contexte, une responsabilité particulière incombe aux entreprises, dans la mesure où il leur appartient de renforcer

leur position concurrentielle sur les marchés d'exportation par une stratégie visant à renouveler la palette et à améliorer la qualité de leurs produits et de leurs services et par une gestion visant à augmenter leur rentabilité. Sous ce rapport, une attention soutenue est à porter sur la maîtrise des coûts, attention qui doit être partagée par les partenaires sociaux.

- . Quant aux pouvoirs publics, ils sont appelés à préserver, voire à améliorer un encadrement favorable à l'entreprise privée, notamment par une politique budgétaire, fiscale et réglementaire globalement plus favorable que chez nos principaux concurrents. En effet, dans un petit espace dépourvu de la plupart des facteurs de production en nombre et en volume suffisants, une croissance et une diversification des structures économiques ne se réalisent que par l'investissement effectué également par des étrangers. Or, ceux-ci ne consentent à investir chez nous que s'ils escomptent, à moyen terme, un rendement qui se compare favorablement à celui qu'ils trouvent dans les pays concurrents.

L'approche esquissée ci-avant en matière d'amélioration des structures économiques présuppose de plus un effort au niveau de la scolarisation de la main-d'oeuvre immigrée et du logement. Les infrastructures, notamment celles ayant trait à l'accueil d'entreprises nouvelles, les infrastructures de communication et d'énergie, sont à adapter à l'objectif visé ainsi que la formation des ressources humaines est à améliorer sans cesse (cf. également les chapitres spécifiques y consacrés dans le présent avis).

- Si, en général, le marché unique présente une opportunité unique pour notre économie vouée, de par l'étroitesse de notre marché, à exporter la presque totalité de sa production, des dangers latents persistent cependant et pèsent sur tous les secteurs, à savoir:
- . accroissement des charges salariales, également à cause d'un manque de plus en plus inquiétant de main-d'oeuvre qualifiée;
- . intentions d'harmonisation de la fiscalité indirecte par la Commission comportant, à coup sûr, des répercussions défavorables sur certaines branches de l'économie;
- . techniques, savoir en mutation et manque de main-d'oeuvre qualifiée qui requièrent une adaptation permanente des formations scolaire et professionnelle.

A côté de ces facteurs externes, nos entreprises doivent, dans leur souci permanent de rester compétitives, concentrer leurs efforts sur le remplacement de leurs produits et sur l'amélioration de leur gestion technique, commerciale, financière et administrative.

- C'est sur cette toile de fond que le Conseil Economique et Social se propose de déceler quelques forces et faiblesses dans différents secteurs de l'économie.

. En 1989, l'industrie luxembourgeoise a connu une évolution favorable avec notamment une utilisation des capacités de production à 87%. Ce chiffre flatteur ne doit cependant pas faire oublier les risques potentiels énumérés ci-avant et qui affectent tout particulièrement ce secteur qui se voit obligé à exporter la quasi-totalité de sa production.

. Au cours des 10 premiers mois de 1989, l'activité dans la construction a augmenté de 6,0% par rapport à l'année précédente. L'artisanat, dont le sort est étroitement lié à celui de la construction, a connu une évolution comparable.

Les entreprises luxembourgeoises n'ont cependant pas bénéficié d'un développement comparable de leurs activités, les artisans connaissant une concurrence accrue de la part d'entreprises établies dans nos pays voisins. L'exiguïté du territoire national fait que la concurrence étrangère est réelle et exige une politique continuelle de restructuration de nos entreprises.

. Pour le secteur bancaire, qui s'est enrichi de 23 établissements en 1989 pour compter désormais 166 entités, l'année 1990 sera empreinte de la phase finale de la libre circulation des mouvements de capitaux qui deviendra effective le 1er juillet 1990. L'abandon du double marché des changes, tout en comportant le risque d'une plus grande volatilité des taux d'intérêt et d'ajustements plus fréquents de la parité, se place dans cette perspective. Il simplifiera les formalités administratives pour les entreprises exportatrices, il contribuera à la libre circulation des capitaux. La libre circulation ouvrira certainement aux banques luxembourgeoises de nouveaux marchés leur permettant ainsi de réaliser des économies d'échelle au niveau des produits commercialisés.

Dans ce nouveau contexte concurrentiel, il importe néanmoins que les banques de la place continuent à rester innovatrices dans la diversification de leurs produits et concurrentielles par la qualité et le prix de ceux-ci.

La diversification des activités des banques luxembourgeoises ainsi que l'arrivée de nouveaux acteurs sur la place vers la fin des années 80 a intensifié la concurrence, et sur le marché des produits et services, et sur le marché de l'immobilier, et sur le marché du travail. Une amélioration du côté du marché de l'emploi est à atteindre notamment par une formation professionnelle à parfaire.

Vu l'arrivée des conglomérats financiers japonais sur les marchés des capitaux et le resserrement des marges au niveau international qui en a résulté, l'avenir du secteur sera en fin de compte tributaire de la maîtrise de ses coûts de production. Or, les résultats des banques affichent une progression nettement plus élevée des frais (frais de personnel et frais d'exploitation) par rapport au résultat brut.

En continuant à procéder en cas de nécessité à l'adaptation du cadre légal et fiscal, notamment de celui régissant l'ingénierie financière (p.ex. sociétés de participations financières, leasing immobilier), les autorités pourront certes aider à la réalisation de cet objectif, mais il appartiendra en dernier ressort au secteur lui-même d'assurer sa propre compétitivité.

- . Quant au secteur de l'audio-visuel, il devrait connaître un essor certain. Cet optimisme se fonde sur trois piliers: la CLT, la SES et l'encadrement public de la production audio-visuelle.

Le cadre réglementaire au niveau européen visant une ouverture des frontières offre de nouvelles perspectives de développement pour les radios et télévisions privées. Pour ce qui est des satellites, l'évolution a été la même, de sorte qu' ASTRA a pu sortir des seuls confins de la Scandinavie, du Benelux et des îles britanniques pour atteindre également la RFA.

Par ailleurs, la nouvelle loi sur les certificats audio-visuels qui permet, dans certaines conditions, l'attribution d'un abattement fiscal à concurrence des sommes investies dans la production au Luxembourg, a déjà eu des conséquences positives pour notre économie en attirant certaines productions étrangères dans notre pays.

Le Conseil Economique et Social constate que l'évolution va dans la bonne direction, même si l'ancrage définitif à Luxembourg d'activités de production ne sera assuré qu'à partir du moment où les infrastructures y seront réalisées. Les récentes initiatives prises par le Gouvernement en matière d'infrastructures visant à accueillir des activités audio-visuelles poursuivent précisément ce but. (voir également sous IV-311.)

- . Les dernières estimations montrent que pour ce qui est du tourisme, l'évolution a été exceptionnellement favorable. Il y aurait eu une augmentation de 15% des nuitées, évolution due essentiellement au climat de 1989.
- . Le secteur du commerce lui-aussi a connu une variation du chiffre d'affaires dans la bonne direction.

Vu les effets défavorables qu'une éventuelle harmonisation des fiscalités indirectes sur le plan communautaire ne manquerait pas de produire sur les secteurs du commerce et du tourisme, le Conseil Economique et Social voudrait renvoyer dans ce contexte à son avis du 2 juin 1988. Il ne peut que se féliciter du fait que le Gouvernement déclare vouloir s'opposer à tout alourdissement du poids global de la fiscalité indirecte (voir également sous III-222).

- Le secteur des transports* s'est caractérisé par une expansion constante en 1989, imputable, en partie, à la bonne conjoncture sidérurgique.

C'est notamment le transport routier de marchandises qui a connu une forte progression avec une augmentation de 22% par rapport à 1988 (chiffre se rapportant au 9 premiers mois de 1989).

L'achèvement du marché unique devrait bénéficier également à ce secteur dont l'importance économique devient croissante pour notre pays.

- . Quant au secteur de l'agriculture/viticulture et de l'industrie agro-alimentaire, la réforme de la politique agricole commune, notamment l'introduction des quotas de production et du régime des stabilisateurs, continuera à peser en 1990 sur l'évolution structurelle des exploitations agricoles. L'industrie agro-alimentaire, exposée elle aussi à cette politique communautaire restrictive, se trouve par ailleurs confrontée à un nouvel envi-

* Voir également sous IV-313.

ronnement concurrentiel international, dynamisé par les perspectives du grand marché intérieur. Ceci étant, il reste la tâche d'une politique circonstanciée de consolider, voire de renforcer les structures de notre industrie agro-alimentaire afin d'éviter un éclatement des activités vers l'extérieur, notamment dans le secteur des viandes et de la transformation du lait, ainsi qu'un déplacement des centres de décision vers l'étranger.

Après quelques années de quasi-stagnation, le revenu agricole a augmenté en 1989 de 17,3%. Le Conseil Economique et Social s'en félicite tout en soulignant que cette amélioration est due notamment à une évolution favorable des revenus provenant de la production laitière et à une récolte exceptionnelle en viticulture, tandis que les prix et les revenus ont évolué moins favorablement dans d'autres secteurs de production.

Un effort de promotion sera également requis afin de défendre la position concurrentielle des vins de la Moselle luxembourgeoise sur le marché européen. En effet, cette position sera sans aucun doute affaiblie dans les années à venir, suite aux mesures arrêtées par règlement (CEE) No 204/90 du Conseil relatif à l'agriculture du Grand-Duché de Luxembourg et visant à imposer progressivement les vins produits au Luxembourg du droit d'accise commun de 6 Frs/L dans les 3 pays du Benelux.

Les nouveaux programmes communautaires d'extensification de la production, du gel des terres et du développement du monde rural ainsi que les développements en biotechnologie sont autant de défis que l'agriculture devra maîtriser dans les années 90.

Voilà pourquoi, et face à une évolution menaçante pour notre espace rural, il importe d'élaborer, en étroite association avec l'agriculture, un des piliers des régions rurales, une stratégie apte à concilier les besoins économiques des exploitations modernes avec les soucis de préserver l'équilibre écologique et de promouvoir le développement rural.

- En guise de conclusion à son analyse économique, le Conseil Economique et Social voudrait retenir que la bonne conjoncture du moment ne devra pas nous faire perdre de vue les problèmes structurels auxquels nous continuons à être exposés.

Face aux défis qui découlent d'une structure économique dépendante de l'extérieur, des inquiétudes résultant des bouleversements politiques dans les pays de l'Est, d'une démographie défaillante, de l'apparition, à moyen terme, de déséquilibres dans

le financement de la sécurité sociale, de la rapidité de la croissance du volume des connaissances, des risques de concurrence accrue, des menaces sur notre souveraineté fiscale et de l'impossibilité de mener une politique monétaire autonome, la prudence est de mise.

La maîtrise de ces défis exige une approche responsable des partenaires sociaux et des pouvoirs publics visant à maîtriser les coûts afin que les structures économiques se développent de manière à générer également à l'avenir une plus-value qui est le garant pour le plein emploi et pour le maintien, voire l'amélioration sélective du niveau de la protection sociale.

Les propositions faites par le Conseil Economique et Social dans son avis du 18 juillet 1989 sur la réforme fiscale et les développements consacrés dans le présent avis, notamment à l'amélioration des infrastructures de communication par fer, par air et par eau et de celles du transport de l'énergie procèdent, entre autres, de ce même souci.

22. L'achèvement du marché intérieur communautaire

- Dans le cadre du présent chapitre, le Conseil Economique et Social rappelle son approche quant aux défis posés par l'achèvement du marché intérieur. Une première partie est consacrée au contexte général.

Dans une deuxième partie, le Conseil Economique et Social approfondira le volet fiscal, compte tenu des développements intervenus.

- La dimension sociale du marché intérieur sera étayée au chapitre 31 ci-après.

221. Le contexte général

- Le Conseil Economique et Social a approfondi, dans plusieurs de ses avis, ses vues quant aux mesures proposées par la Commission des CE en vue de l'achèvement du marché intérieur ainsi qu'aux implications afférentes pour notre pays.

Ces réflexions ont été placées dans un cadre vaste visant une prise de conscience collective et individuelle de nos forces et faiblesses sur les plans économique, social et fiscal.

Ainsi, le Conseil Economique et Social tient à rappeler que cette approche globale, adoptée par lui, a comporté:

- . un examen d'éclairage sur la portée de l'Acte unique européen et du Livre blanc de la Commission des CE sur l'achèvement du marché intérieur (cf. avis du 26 juin 1986);
- . un réexamen du rôle du secteur public, exercice qu'il a accompli dans le cadre de l'examen annuel sur la situation économique, financière et sociale du pays (cf: avis du 18 mars 1988);
- . une appréciation et une prise de position critique à l'égard de l'harmonisation des fiscalités indirectes proposée par la Commission des CE en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire (cf: avis du 2 juin 1988);
- . une évaluation des conséquences potentielles horizontales et sectorielles du marché unique sur l'économie luxembourgeoise, évaluation reposant, entre autres, sur une analyse comparative de certains éléments de compétitivité (cf: avis du 24 novembre 1988);
- . un rappel détaillé des répercussions horizontales et sectorielles du projet "marché intérieur" sur notre pays fait dans le cadre de l'avis annuel sur l'évolution économique, financière et sociale du pays de 1989 (cf. avis du 29 mars 1989, chapitre III, 2. Le marché unique de 1993);
- . des propositions concrètes pour une réforme globale de notre fiscalité (cf: avis du 18 juillet 1989);

Il ressort de ces différentes prises de position que la sauvegarde des intérêts du pays et son entrée dans le grand marché intérieur dans de bonnes conditions concurrentielles ne seront effectivement assurées qu'au prix d'un effort permanent d'adaptation de la part de l'ensemble des acteurs de la vie politique, économique et sociale.

- Tout en appuyant l'objectif du marché intérieur qui constitue une véritable opportunité pour une économie de petit espace, telle la nôtre, le Conseil Economique et Social tient à rappeler que ce grand marché intérieur ne peut être que l'aboutissement d'une stratégie globale comportant, en dehors de l'élimination des entraves à la libre circulation des personnes, des biens et des services, la mise en place:

- . de politiques budgétaires coordonnées;
- . d'une monnaie commune;
- . du renforcement de la cohésion sociale.

Cette approche globale du processus d'intégration des économies européennes se trouve réaffirmée et précisée par l'Acte unique européen.

Dans ce tryptique, une attention particulière est à consacrer à la dimension sociale du marché intérieur, qui constitue une pré-misse nécessaire à son aboutissement. Celle-ci est analysée dans le chapitre 31 ci-après.

Quant aux volets économique et monétaire, le Conseil Economique et Social note avec satisfaction que, lors du sommet de Strasbourg, une étape importante a été franchie en vue d'arriver à l'union économique et monétaire. Les Chefs d'Etat et de Gouvernement ont en effet fixé pour la fin 1990 l'ouverture d'une conférence intergouvernementale chargée de définir les deuxième et troisième phases de l'UEM ainsi que ses exigences institutionnelles, conférence à la convocation de laquelle le Royaume-Uni reste cependant opposé.

- Dans le cadre du présent avis, le Conseil Economique et Social entend se limiter à rappeler l'approche générale préconisée pour relever le défi communautaire et à esquisser le chemin devant transformer les travaux faits en actions sur le terrain.
- . Face au défi du marché intérieur et sur un plan général, le Conseil Economique et Social s'est prononcé pour le maintien indispensable de la compétitivité de notre économie et, par cela même, pour la sauvegarde de notre acquis social. Il s'y ajoute que les bienfaits escomptés du marché intérieur doivent pouvoir servir à l'amélioration des conditions de vie et de travail de toute la population.

A cet effet, le Conseil Economique et Social a proposé de conclure un contrat de société qui se situerait dans la tradition du modèle luxembourgeois en amenant les partenaires sociaux à faire preuve d'une certaine retenue dans l'affectation des revenus et, partant, à profiter de la bonne conjoncture économique pour renforcer les assises structurelles de leurs entreprises. Un tel contrat de société, qui permettrait d'assurer ainsi la croissance future, devrait se trouver à la base de l'entrée de notre pays dans le grand marché intérieur.

Ce serait à partir de ce pacte entre partenaires sociaux que les pouvoirs publics devraient agir afin de réduire les éléments du coût dont ils ont le contrôle.

La participation des pouvoirs publics se traduirait ainsi par un moindre prélèvement sur les revenus générés par le secteur privé ainsi que par une allocation plus efficace et plus sélective des sommes prélevées en fonction d'objectifs économiques et sociaux qui font l'unanimité.

- . Au-delà et à la suite de l'avis du Conseil Economique et Social sur l'achèvement du marché intérieur communautaire du 24 novembre 1988, le Gouvernement a mis en place des tables rondes tripartites sectorielles en vue d'approfondir, dans une optique sectorielle, les problèmes cernés par le Conseil Economique et Social dans l'avis précité. Les tables rondes tripartites sectorielles ont terminé leurs travaux depuis un certain temps déjà.

Elles ont dressé un inventaire exhaustif des forces et des faiblesses de nos secteurs économiques dans l'optique de 1993. Ces travaux constituent un complément utile aux analyses propres du Conseil Economique et Social.

Néanmoins, pour pouvoir en dégager des lignes d'actions concrètes permettant d'orienter la politique du Gouvernement, la synthèse des travaux ainsi réalisés s'avère indispensable.

Aussi le Conseil Economique et Social rappelle-t-il sa lettre du 20 octobre 1989 au Gouvernement dans laquelle il avait notamment demandé de prendre connaissance des analyses faites par les différentes tables rondes sectorielles ainsi que de la synthèse afférente dans la mesure où elle serait disponible.

Afin de valoriser le vaste travail de réflexion qui vient d'être entrepris et de pouvoir engager les actions sur le terrain, les mesures à prendre doivent nécessairement procéder d'une conception d'ensemble qui doit tenir compte et des analyses du Conseil Economique et Social et des différents travaux entrepris par les tables rondes sectorielles tripartites.

A cette fin, le Conseil Economique et Social voudrait également réitérer au Gouvernement son offre de concours. Cette offre s'insère dans le suivi des problèmes du marché intérieur que le Gouvernement a demandé au Conseil Economique et Social de mettre en place pour suivre l'évolution des dossiers et des problèmes qui constituent un enjeu pour l'économie luxembourgeoise.

222. Le volet fiscal

- Concernant l'abolition des frontières fiscales, le Conseil Economique et Social ne peut que renvoyer à son avis du 2 juin 1988 relatif à l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire. Non seulement les conclusions de cet avis gardent aujourd'hui toute leur valeur, mais encore les discussions ont-elles fait évoluer certains aspects du dossier dans la direction esquissée par le Conseil Economique et Social.
- Ainsi, sur le plan des moyens de nature administrative proposés en vue de l'abolition des contrôles aux frontières, le Conseil des Ministres a rejeté le passage proposé à l'imposition dans le pays d'origine avec création d'un système de compensation fort complexe. Pour le moins au cours d'une phase transitoire le système actuel sera maintenu. C'est dire qu'en matière de TVA, on continuera à exonérer les biens à l'exportation pour leur appliquer la taxe à l'importation.

Il s'agit en l'occurrence de la solution de rechange que le Conseil Economique et Social avait proposée en guise de conclusion à son avis, quitte à l'avoir assortie d'un système du report de paiement pour les transactions entre assujettis et par une augmentation substantielle des franchises voyageurs pour les particuliers. Le Conseil Economique et Social se plaît à constater que l'idée du report de paiement a refait surface alors que sur le plan des franchises le Conseil est allé jusqu'à proposer l'introduction au 1er janvier 1993 de franchises illimitées.

- En matière de rapprochement des taux, les propositions initiales auxquelles s'était référé l'avis du Conseil Economique et Social ont été entre-temps nuancées de façon substantielle.
- . Sur le plan des accises tout d'abord, la Commission a revu ses propositions initiales dans le sens d'un assouplissement certain. Au lieu des taux uniformes préconisés dans le temps, la Commission accorde aujourd'hui sa préférence à des taux minima, à respecter à partir du 1er janvier 1993, combinés à des taux-objectifs vers lesquels les Etats membres seraient invités à faire tendre leurs taux respectifs en cas de modifications volontaires. De l'avis du Conseil Economique et Social, il s'agit dans le cas d'espèce d'un élément de flexibilité positif certes, mais insuffisant.

Aussi n'est-il pas étonnant que les Ministres des Finances n'aient pas réussi à se mettre d'accord sur le rapprochement des droits d'accise. Ils se sont contentés d'une déclaration d'intention consistant à dire qu'ils vont rechercher un accord d'ici le 31 décembre 1991. Il semble dès à présent acquis que cet accord ne saura être réalisé sur la base des propositions revues de la Commission.

Vu les effets sensibles que les propositions d'harmonisation en matière d'accise ne manqueraient pas de produire sur l'économie luxembourgeoise, le Conseil Economique et Social insiste pour que le Gouvernement n'abandonne pas sa ligne de conduite actuelle. L'entièreté des arguments jadis avancés à l'encontre des propositions émanant de la Commission - approche partielle faisant fi de toute considération relative à la formation des prix hors taxe, limites physiques freinant les transactions transfrontalières d'un grand nombre de produits soumis à accise (produits minéraux notamment), possibilité d'instaurer des méthodes de contrôle efficaces à l'intérieur des pays, absence d'assiettes harmonisées - reste valable. Aussi la discussion future gagnera-t-elle à être nuancée produit par produit et à être examinée cas par cas si une harmonisation des taux est effectivement requise en vue de l'achèvement du marché intérieur.

- . Sur le plan de la TVA ensuite, on pourrait avoir l'impression que les discussions aient avancé davantage. Mais cette impression est trompeuse. A cela plusieurs raisons:
- .. en date du 18 décembre dernier, le Conseil ECOFIN a certes approfondi la question du rapprochement des taux de TVA, mais il n'a pas réussi à aboutir à des conclusions à Douze, de sorte que le Conseil ne fait que se référer à des conclusions de la présidence. Le texte en question ne contient en fait qu'un accord de stand-still pour le seul taux normal. D'ici le 1er janvier 1993, le taux normal de TVA ne peut être réduit s'il est inférieur à 14% - c'est le cas du Grand-Duché, - ni être relevé s'il est supérieur à 20%. Si le taux normal est actuellement déjà compris dans la fourchette de 14 à 20% - fourchette proposée par la Commission -, il ne pourra pas quitter cette fourchette;
- .. au-delà, et après avoir apprécié de plus près les effets découlant de l'abolition des frontières fiscales, les Etats membres rechercheront d'ici le 31 décembre 1991 un accord, à l'intérieur des limites proposées pour le taux normal par la Commission, sur une fourchette ou éventuellement un taux minimum applicable au

ler janvier 1993. Il s'agit en l'occurrence d'une obligation de moyens, mais non d'une obligation de résultat;

.. concernant les taux réduits, le Conseil se prononcera, avant le 31 décembre 1991, sur leur champ d'application et leur niveau respectifs. Seront également arrêtés les produits pour lesquels pourra continuer à s'appliquer un taux zéro.

- Dans son avis de 1988 et après avoir écarté tout doute possible quant à la fermeté de ses propos, le Conseil Economique et Social avait néanmoins tenu à soulever la question de l'acceptabilité politique.

"- C'est précisément le souci de progresser dans la voie du marché intérieur qui amène le Conseil Economique et Social à se pencher sur la question de l'acceptabilité politique d'une abolition des contrôles fiscaux aux frontières sans harmonisation préalable des taux d'imposition indirecte.

Dans l'hypothèse où certains Etats membres, avant de s'engager dans la voie de l'abolition des frontières fiscales, voudraient avoir l'assurance que les écarts de taux n'entraîneront pas un gonflement démesuré des achats frontaliers par rapport à la situation actuelle, l'abolition pourrait être accompagnée d'une directive communautaire de convergence des taux de TVA et d'accise.

Dans le cadre d'une telle directive, chaque Etat membre s'engagerait à ne pas s'écarter davantage du taux moyen dans la Communauté. Ce serait donc le standstill sur la base des situations respectives actuelles avec possibilité toutefois de se rapprocher, sur une base volontaire, des taux ou montants moyens. Contrairement à la proposition de directive de la Commission instituant un processus de convergence des taux de TVA et des accises, cette mesure ne serait pas limitée dans le temps, mais aurait un caractère permanent."*

. Le Conseil Economique et Social se réjouit du fait que, dans un premier temps du moins, le Conseil des Ministres se soit engagé dans cette voie. Mais il ne perd pas de vue les risques inhé-

* Extrait de l'avis du Conseil Economique et Social sur l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de l'achèvement du marché communautaire du 2 juin 1988, page 91.

rents aux négociations futures. Aussi voudrait-il en appeler au Gouvernement pour qu'il continue à veiller au respect des conditions énoncées dans le débat et retenues pour partie dans les déclarations figurant au procès-verbal du Conseil ECOFIN du 18 décembre 1989:

"La délégation luxembourgeoise estime qu'il faudrait éviter que des mesures de rapprochement à prendre en matière d'impôts indirects aient des effets inflationnistes ou provoquent une augmentation indue de la pression fiscale indirecte. A cet effet, il conviendrait d'introduire un élément de flexibilité en permettant de prévoir en outre l'inclusion dans le champ d'application des taux réduits d'autres livraisons de biens et prestations de services n'entraînant pas de distorsion de concurrence."

- . Se référant à son avis sur la réforme fiscale, le Conseil Economique et Social rappelle que les arguments communautaires et nationaux se rejoignent pour s'opposer à un quelconque financement interne de la réforme fiscale qui serait basé sur un relèvement délibéré de l'imposition indirecte.

3. AU NIVEAU SOCIAL

31. La dimension sociale du marché intérieur

311. Les prises de position antérieures du Conseil Economique et Social

- Dans son premier avis relatif à l'achèvement du marché intérieur, arrêté le 5 juin 1986, le Conseil Economique et Social avait insisté sur l'idée de la cohésion économique et sociale de la Communauté et s'était, par ailleurs, déclaré convaincu que la prise en compte de la dimension sociale de la Communauté constitue l'une des prémisses nécessaires à la réussite du marché intérieur.
- Dans le cadre de son deuxième avis consacré à l'achèvement du marché intérieur, arrêté le 24 novembre 1988, le Conseil Economique et Social, après avoir pris connaissance de la communication de la Commission du 14 septembre 1988 sur la dimension sociale du marché intérieur, avait estimé en substance que la réussite de l'achèvement du marché intérieur n'était garantie que si l'on accorde la même importance à l'élément social qu'à l'élément économique.

Dans ce contexte, il avait souscrit à l'idée d'un socle social communautaire destiné à garantir certaines finalités de la dimension sociale du marché intérieur, telle la libre circulation des personnes à l'intérieur de la Communauté, à condition que des solutions appropriées soient trouvées en matière d'imposition des revenus et de sécurité sociale des travailleurs frontaliers.

A la fin de ses débats sur la réalisation de la dimension sociale du marché intérieur, le Conseil Economique et Social avait retenu, compte tenu des diversités persistant au niveau communautaire aussi bien dans le domaine économique que social, les conclusions suivantes:

- . pas d'uniformisation systématique de toutes les règles sociales,
mais recours au principe de la subsidiarité, qui veut qu'on ne

traite pas au niveau communautaire ce qui pourrait l'être au niveau national, sectoriel ou de l'entreprise;

- . mise en oeuvre de la dimension sociale du marché intérieur par l'introduction de normes minimales à respecter par tous les Etats membres, par le relèvement des normes dans les pays où elles sont plus basses, sans pour autant les réduire dans les autres pays. Au-delà, la définition de normes minimales ne doit cependant pas empêcher les pays dont le tissu social est plus performant à améliorer les dispositions sociales existant dans leur pays, ceci dans le respect des exigences de compétitivité.

312. La Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

- Les Conseils européens successifs ont mis l'accent sur la nécessité d'ajouter une dimension sociale à la réalisation du marché intérieur, la construction européenne devant avancer de façon plus équilibrée entre l'économie et le social.

La réalisation du marché intérieur et la construction d'un espace économique et social harmonieux ne sont toutefois possibles que si la dimension sociale du marché intérieur trouve une expression concrète par la constitution d'un socle de droits fondamentaux garantis aux travailleurs.

A cette fin, le Conseil européen de Strasbourg a adopté une Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Cet instrument, appelé à donner une dimension sociale aux objectifs économiques de la Communauté européenne dans la perspective du marché unique, n'a cependant été adopté que par onze Etats membres, le Royaume-Uni ayant refusé de lever sa réserve générale quant à l'opportunité d'adopter un tel instrument dans le domaine du droit du travail et du droit social.

- Comme cette déclaration solennelle ne produit toutefois aucun effet contraignant, la Charte européenne n'entraîne pas d'effets juridiques directs, n'exige pas de modification des traités et n'a pas pour but d'élargir les compétences communautaires dans le domaine social. Elle ne fait qu'énoncer un certain nombre de droits sociaux fondamentaux, inaliénables et universels, que les Etats adhérents s'engagent moralement à faire respecter à l'égard des travailleurs résidant sur leur territoire.

- Le Conseil Economique et Social aurait préféré, comme l'avaient d'ailleurs proposé certains Gouvernements, dont ceux de la République fédérale d'Allemagne, de l'Italie et des pays du Benelux, que la Charte comportât, d'ores et déjà, en annexe un catalogue de normes sociales minimales concrètes ayant force obligatoire.

Une telle approche, qui continue à être préconisée par le Conseil Economique et Social, aurait permis aux employeurs et aux travailleurs de cerner l'Europe sociale de manière plus concrète tout en contribuant à empêcher, dans la perspective du marché intérieur, que des luttes compétitives autour des salaires et des conditions sociales ne créent des déséquilibres concurrentiels.

Le Conseil Economique et Social note toutefois avec satisfaction que pour matérialiser les droits énoncés dans la Charte, la Commission a présenté au Conseil européen à Strasbourg un programme d'action prévoyant l'adoption d'instruments contraignants couverts par les articles du Traité qui déterminent la compétence de la Communauté dans le domaine social.

Compte tenu des profondes diversités d'ordre social existant dans les pays de la CE, les instruments contraignants doivent être conçus de manière à éviter toute concurrence déloyale entre les entreprises pouvant résulter des conditions sociales et notamment de rémunération différentes entre pays. Ainsi, le Conseil Economique et Social estime qu'une entreprise qui exerce une activité - même temporaire - sur le territoire d'un autre Etat membre ayant une législation sociale plus performante que celle du pays d'origine devra respecter l'ensemble des normes sociales et de travail en vigueur dans ce pays.

Plus particulièrement et dans l'hypothèse de soumissions publiques, le respect de ces normes devrait constituer une obligation à prendre en compte dans les appels d'offres lancés.

Au-delà, l'adoption d'instruments contraignants doit, de l'avis du Conseil Economique et Social, laisser aux Etats membres la possibilité d'élaborer, au plan national, les mesures de mise en oeuvre des droits sociaux fondamentaux des travailleurs.

313. Les recommandations du Conseil Economique et Social

- Compte tenu de l'évolution décrite ci-avant, le Conseil Economi-

que et Social souscrit à l'adoption d'une Charte déclarative des droits sociaux fondamentaux des travailleurs. Comme la mise en oeuvre concrète des droits définis par la Charte devra se faire à travers un ensemble de directives élaborées au niveau européen, le Conseil Economique et Social rappelle toutefois qu'il estime essentiel de préciser, dans les meilleurs délais, le cadre du programme d'action en matière sociale qui ne pourra avoir pour effet d'entraver l'autonomie des relations conventionnelles entre les partenaires sociaux.

Par ailleurs, le Conseil Economique et Social tient à réaffirmer son attachement au principe de subsidiarité qui veut que la Communauté n'agisse pas lorsque les objectifs à atteindre peuvent être mieux réalisés au niveau national qu'au niveau communautaire.

- Comme le progrès social n'a pas été uniforme dans la Communauté, un double impératif s'impose:
 - . d'une part, il convient de tenir compte lors de la mise en oeuvre des mesures sociales complémentaires et pour autant que les droits sociaux fondamentaux sont strictement respectés, d'une nécessaire progressivité pour permettre aux Etats membres moins avancés de s'élever à un niveau de développement comparable en matière sociale;
 - . d'autre part, les mesures communautaires ne peuvent avoir pour effet de mettre en cause l'acquis social dans les Etats membres les plus avancés, ni empêcher le progrès dans ces derniers, ceci d'autant plus que le progrès social peut être consolidé par les performances, notamment du marché intérieur.
- Enfin, la mise en oeuvre des droits sociaux fondamentaux énoncés par la Charte étant d'une importance primordiale pour la réalisation du volet social du marché intérieur, le Conseil Economique et Social estime qu'il importe d'y associer tous les acteurs de la vie socio-économique. C'est dans ce cadre que le dialogue social prend toute sa signification et son importance. Il doit être approfondi et poursuivi à tous les niveaux, de façon à engager pleinement les partenaires sociaux dans tous les aspects qui les concernent dans le domaine de la construction de l'Europe économique et sociale.

32. Le financement de la sécurité sociale

321. Le financement de l'assurance maladie

3211. Les données du problème

- Depuis 20 ans, les dépenses de santé connaissent une progression dépassant sensiblement le taux de croissance économique, de sorte que la branche santé absorbe une part croissante des ressources nationales sans que la moindre mesure de prise en main de cette évolution se soit concrétisée. Compte tenu du progrès des technologies médicales, de l'évolution future de la démographie et des contraintes qui risquent de peser à l'avenir sur le financement de ces dépenses, il y a lieu d'éviter que l'accès de toute la population aux services indispensables de santé ne soit remis en cause.
- En dépit des mesures d'assainissement prises en 1982, les opérations courantes des caisses de maladie concernant les prestations en nature sont de nouveau déficitaires depuis 1987.

La situation financière de la communauté de risque pour les prestations en nature des seuls assurés actifs et de leurs membres de famille.

ANNEE	SOLDE CUMULE EN FIN D'ANNEE (MIO. F)	SOLDE DES OPERA- TIONS COURANTES (MIO. F)
1982	- 671	
1983	- 509	+ 162
1984	- 318	+ 191
1985	- 202	+ 116
1986	- 56	+ 146
1987	- 121	- 65
1988	- 331	- 210
1989*	- 560	- 229
1990**	- 989	- 439

Source: IGSS.

* Données provisoires.

** Données estimées par l'IGSS.

A la lumière de l'évolution récente, force est de constater que l'objectif assigné au plan d'assainissement, convenu en 1982, n'a été atteint que partiellement.

Si la situation financière de l'Union des Caisses de Maladie a temporairement pu être équilibrée, l'évolution annuelle des dépenses de santé n'a cependant pas pu être suffisamment freinée. Aussi les mesures qui, au départ, ne devaient revêtir qu'un caractère temporaire, risquent-elles de devenir permanentes.

Il peut être intéressant de voir comment les parts des différents intervenants dans le financement des prestations en nature de l'assurance maladie-maternité ont évolué au cours de la période sous examen.

L'évolution des parts des différents intervenants dans le financement des prestations en nature.

ANNEE	PART (mio. F.)				TOTAL
	ASSURES	EMPLOYEURS	ORGANISMES	ETAT	
1980	2.094,3	1.488,2	566,6	2.256,0	6.528,9
1981	2.344,0	1.664,5	639,6	2.459,3	7.205,8
1982	2.590,3	1.815,6	695,8	2.804,6	8.041,8
1983	2.980,6	2.074,6	786,7	2.759,4	8.717,2
1984	3.205,5	2.242,5	833,1	3.226,0	9.628,8
1985	3.404,5	2.421,4	856,7	3.469,0	10.269,5
1986	3.625,9	2.583,6	917,7	4.048,7	11.328,1
1987	3.874,9	2.764,0	962,3	4.601,8	12.377,7
1988	4.097,3	2.910,7	997,9	5.162,7	13.361,6

Source: IGSS.

La lecture de ce tableau fait apparaître que la participation de l'Etat a pu être freinée suite à l'introduction des mesures décidées en 1982. En passant de 2.805 millions de francs en 1982 à 2.759 millions en 1983, la part de l'Etat avait, à l'époque, reculé de 1,6% en termes nominaux. Si l'on appliquait un taux de progression de 10% aux montants de 1982 - soit un taux nettement inférieur à la progression moyenne constatée sur le moyen terme - l'Etat aurait alors réalisé une économie cumulée de plus de 2,7 milliards fin 1988. Ce gain dépasserait largement 3 milliards à la clôture de l'exercice 1989 et atteindrait 4 milliards fin 1990.

Le Conseil Economique et Social tient cependant à souligner que l'on avait parfaitement conscience de cet état des choses à l'époque. Un des objectifs du plan d'assainissement de 1982 était précisément de soulager quelque peu la contribution en provenance du budget de l'Etat. En contrepartie, l'Etat s'engageait à investir dans l'infrastructure de santé et, notamment, dans les maisons de gériatrie. Cet investissement public fut une politique constante au cours de la période prise en considération et récemment encore le Gouvernement vient d'approuver, dans le cadre d'un programme gérontologique plus vaste, la construction de deux maisons de gériatrie supplémentaires.

D'autre part, ce soulagement tout relatif du budget de l'Etat ne peut pas faire oublier l'explosion qui continue à marquer la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie. Depuis 1985, cette participation augmente de plus d'un demi-milliard par an, pour s'élever, en 1988, à un total de 5,9 milliards, dont 3,7 milliards pour couvrir le déficit de l'assurance maladie des bénéficiaires de pension (art. 68 C.A.S.).

- Afin de situer le débat sur des bases aussi objectives que possible, le Conseil Economique et Social entend procéder, par la suite, à une analyse succincte de l'évolution des parts des différents intervenants dans le financement des prestations en nature et en espèces.

L'évolution comparée des cotisations des assurés actifs, volontaires, pensionnés et de la participation de l'Etat (en mio. de F.)

ANNEE	COTISATIONS			PARTICIPATION DE L'ETAT		
	Actifs et volontaires	Pensionnés	Total	Art.68 pensionnés	Autres contributions	Total
1975	2.917	533	3.450	553	407	960
1980	4.442	957	5.399	1.549	1.068	2.617
1985	6.754	1.490	8.244	2.439	1.617	4.056
1988	8.169	1.776	9.945	3.703	2.179	5.882
Progres- sion totale	+ 180%	+ 233%	+ 188%	+ 567%	+ 435%	+ 513%

Source: IGSS

La lecture de ces chiffres permet de se rendre compte du degré de fiscalisation atteint en matière de financement de l'assurance maladie, fiscalisation qui trouve son origine notamment dans la législation de 1974.

Si les contributions de l'Etat ne représentaient en 1975 que 20,9% du total des recettes courantes de l'assurance maladie, leur part relative est passée à 31,1% en 1980, 32,0% en 1985 pour atteindre 35,8% en 1988.

Même si la participation dans le financement de l'assurance maladie des pensionnés (article 68 C.A.S.) constitue indubitablement l'élément le plus dynamique de cette évolution, la conclusion reste encore vraie, si l'on fait abstraction de cet élément prépondérant.

Il convient d'ailleurs de noter une stabilité relative de la cotisation par tête d'assuré actif. En faisant intervenir l'indice du coût de la vie ainsi que le nombre de cotisants, on

peut, en effet, s'apercevoir que la cotisation par tête ne s'est accrue au cours de la période 1975-1988 que de 31% en termes réels, soit un accroissement annuel de 2,1% seulement. A titre de référence, le niveau réel des salaires a progressé de 1,3% par an au cours de ladite période (calcul de l'ajustement pour les ouvriers).

Pour utiles qu'elles soient, ces considérations relatives au financement de l'assurance maladie ne constituent pas le fond de la question. En effet et indépendamment de son mode de financement et de sa répartition, c'est le coût de la santé et son évolution qui posent un problème. Il devient, en effet, de plus en plus évident que des systèmes de financement et de prestation des soins médicaux, conçus à l'origine pour en faciliter l'accès et en développer la capacité, ne se prêtent guère aux considérations d'efficacité, que ce soit du côté de l'offre ou du côté de la demande.

L'importance et la variation des prestations en nature

Types de prestations	1988		1983-1988
	Montant en Mio de F	En % du total	Variation annuelle moyenne
-Soins médicaux	2.715,7	21,4	8,2%
-Soins médico-dentaires	530,5	4,2	7,7%
-Frais de voyage et de transport	65,4	0,5	18,7%
-Frais pharmaceutiques	2.383,9	18,8	11,5%
-Forfaits chirurgicaux	534,1	4,2	8,4%
-Moyens curatifs et thérapeutiques	2.889,1	22,8	13,7%
-Examens et traitements radiologiques	456,6	3,6	13,9%
-Frais d'hospitalisation	2.919,8	23,0	6,9%
-Indemnités funéraires	117,4	0,9	2,4%

Source: IGSS

3212. L'esquisse d'une solution d'ensemble portant réforme du financement de l'assurance maladie

- Les facteurs explicatifs sont fort multiples et il est très dif-

ficile de faire la juste part des choses.

- . Dans quelle mesure l'augmentation constatée répond-t-elle à un besoin réellement éprouvé par la population?

L'amélioration notable de l'espérance de vie, les progrès réalisés par la médecine, le relèvement du niveau de vie, les modifications apportées au mode et aux conditions de vie constituent autant de facteurs exogènes qui pèsent sur la demande de services de santé et qui se traduisent par une utilisation et une intensité accrues des soins.

- . Dans quelle mesure la pléthore des services offerts ne crée-t-elle pas sa propre demande?

L'accroissement rapide du nombre de lits d'hôpital, de médecins et de l'appareillage lourd dans les hôpitaux ne va pas sans créer d'appréciables excédents à l'un et à l'autre titres. L'importance des coûts d'investissement et de fonctionnement liés à la mise en oeuvre de certaines technologies nouvelles, fort onéreuses, incite à la surprescription.

- . Dans quelle mesure l'organisation des services de santé incite-t-elle vraiment à la réalisation d'économies?

Les mécanismes en place n'invitent-ils pas les acteurs à maximiser leur propre résultat financier, alors qu'une approche plus globale, tenant compte des activités d'autres acteurs, permettrait de réaliser des synergies et des économies d'échelle? Au-delà, est-ce que le fait que certains acteurs peuvent à la fois prescrire et prêter un service de santé donné ne va pas à l'encontre du souci d'économie?

- Le Conseil Economique et Social voudrait s'assurer que la recherche de solutions appropriées ne se fasse pas au prix d'une dégradation de la qualité des soins. L'intervention publique dans l'accès aux soins médicaux se justifie du fait des caractéristiques propres à cette branche, à savoir une affectation inefficace des ressources et des inégalités de répartition. A titre d'illustration, il suffit de mentionner la dépendance des utilisateurs vis-à-vis des décisions des prestataires de soins qui ont souvent un intérêt financier en jeu, le manque d'intérêt de l'utilisateur pour le coût du service ou encore la mise en oeuvre prématurée et non concertée de techniques médicales nouvelles et coûteuses.

- Le Conseil Economique et Social souligne une fois de plus la nécessité d'une réforme structurelle qui vise à maîtriser l'évolution des dépenses de santé à travers une approche globale incluant tous les aspects de la question, s'imposant à tous les intervenants - fournisseurs de services (médecins, pharmaciens, laboratoires, hôpitaux), consommateurs, pouvoirs publics - et établissant clairement les responsabilités des uns et des autres. Vu l'enjeu, le Conseil Economique et Social est disposé à analyser de plus près la question de l'organisation et du coût de la santé, pourvu que le Gouvernement manifeste son intérêt pour un tel avis.
- Cependant, dans l'attente de cette réforme structurelle, il est indispensable de procéder à un rééquilibrage de la situation financière des caisses de maladie et d'arriver à une meilleure maîtrise des contributions de l'Etat. A cette fin, le Conseil Economique et Social voudrait cerner de plus près les éléments que pourrait comporter une action à court terme.
- . Eviter les gaspillages et les abus pour limiter la demande de soins de santé aux cas où leur utilisation sert effectivement à améliorer ou à maintenir l'état de bien-être de la personne concernée.
- .. Le médecin joue un rôle déterminant dans la formation du coût des soins de santé, sans que pour autant des mécanismes de régulation l'incitent à minimiser les dépenses et à éviter les gaspillages. Cet état des choses est une conséquence directe de l'utilisation quasi exclusive du système du paiement à l'acte. Aussi le Conseil Economique et Social estime-t-il que sa proposition, faite antérieurement, de négocier les tarifs médicaux dans le cadre d'une enveloppe globale, à mettre à la disposition du corps médical, mérite d'être prise en considération.

A plus bref délai, on devrait comparer les tarifs médicaux à ceux pratiqués à l'étranger et procéder aux adaptations requises. On devrait ensuite examiner de plus près les conséquences résultant de l'autoprescription, c'est-à-dire du fait qu'un médecin peut cumuler son activité avec celle de l'exploitation d'un laboratoire ou d'équipements de radiologie et d'échographie. Il devrait pour le moins être procédé à une séparation nette des frais d'équipement et de location, d'une part, des honoraires proprement dits, d'autre part.

Concernant les frais pharmaceutiques, il y a lieu de partir du fait que la demande en médicaments est avant tout déterminée par les médecins, d'où l'utilité de listes de transparence comportant des indications sur la valeur thérapeutique et les prix des médicaments.

Quant aux frais pharmaceutiques dans les hôpitaux, on constate que leur croissance est bien plus rapide que celle des frais pharmaceutiques dans les pharmacies. Vu les rabais dont bénéficient les hôpitaux, ceux-ci ne sont pas incités à limiter leur consommation aux besoins réels, tant en quantité qu'en coût, ceci pour augmenter ainsi leur marge bénéficiaire. L'introduction d'une tarification forfaitaire pourrait être envisagée pour remédier à ces abus.

- .. Pour d'autres prestations, telles que les analyses de laboratoire, la tarification uniforme ne prend strictement pas en considération l'évolution technique en ce domaine, technique qui se traduit par une automatisation des procédés d'analyse. La baisse du coût de revient, ainsi obtenu, n'est pas répercutée dans la fixation du tarif.
- .. Dans le chef des hôpitaux, le système de rémunération actuel n'incite guère aux économies. Au contraire, l'intérêt micro-économique des responsables ayant en charge la gestion d'un hôpital se trouve opposé au souci macro-économique de lutte contre les gaspillages. Aussi le Conseil Economique et Social préconise-t-il un mode de tarification nouveau basé sur une meilleure transparence des coûts et sur leur remboursement forfaitaire. Dans le chapitre relatif aux infrastructures de santé, il sera question du problème du suréquipement des hôpitaux de même que des remèdes potentiels que renferment le plan hospitalier et les différents programmes d'investissement.
- .. De plus, le Conseil Economique et Social est d'avis que prioritairement et avant de créer des recettes nouvelles, les moyens actuels à la disposition des caisses de maladie sont à utiliser d'une manière aussi efficiente que possible pour l'élimination des pratiques illicites, des abus et des prestations étrangères à l'assurance maladie-maternité.

Toute action efficace dans le sens d'une compression des dépenses par le biais d'une tarification objective, d'une médication utile et économique, de l'élimination des abus et des doubles emplois de certaines prestations, implique une meilleure trans-

parence des soins de santé, un meilleur contrôle et une sanction efficace des abus. L'informatique permet actuellement de se doter d'instruments de contrôle qui doivent viser à la fois le prestataire de soins et de moyens curatifs et le consommateur.

- .. Dans ce contexte, l'introduction sans délai du système des feuilles de soins, qui permet d'avoir un suivi, à la fois des prescriptions des différents fournisseurs de soins et de l'assuré, ainsi que l'élaboration de profils d'activité des médecins, tout comme de profils de consommation des assurés, permettant de retracer les comportements anormaux ou abus des différents agents, s'avéreront utiles.

Le nouvel article 308 quater du Code des Assurances sociales, récemment voté, devrait permettre de sanctionner plus efficacement les infractions aux dispositions des conventions signées entre l'Union des Caisses de Maladie et les fournisseurs de soins de santé.

Le Conseil Economique et Social se félicite des travaux actuellement en cours dans le cadre du Comité central de l'Union des Caisses de Maladie, ces travaux devant aboutir prochainement à des propositions complémentaires pour rééquilibrer la situation financière de l'assurance maladie.

- .. Dans l'optique d'une gestion plus efficace de l'assurance maladie, le rôle et le fonctionnement du Comité central de l'Union des Caisses de Maladie devraient être repensés dans le sens d'une plus grande cohérence et d'une plus grande souplesse décisionnelles.

Dans ce contexte, la majorité du Conseil Economique et Social estime que la fusion de toutes les Caisses de maladie serait une approche optimale visant à rationaliser les moyens et à renforcer l'action.

D'autres membres ne partagent pas ce point de vue. Ils sont d'avis que le système actuel de gestion individuelle a fait ses preuves, notamment dans les caisses dont l'organisation interne a répondu aux besoins des affiliés. A leurs yeux, il est inconcevable que les réserves constituées par ces caisses au prix de sacrifices imposés, par le passé, aux membres fassent l'objet d'une confiscation.

Dans l'état actuel des choses et compte tenu des sommes considé-

rables que représentent les dépenses de l'assurance maladie et des potentialités d'épargne qui se dégagent d'une action efficace, le Comité Central de l'Union des Caisses de Maladie doit être doté, dès à présent, des moyens en personnel et techniques nécessaires pour jouer pleinement son rôle de négociateur face aux fournisseurs de soins et, ensemble avec le Contrôle Médical, de contrôleur des prestations.

- .. Sur le plan des prestations en espèces, la situation financière incite également à un combat des abus.

En effet, si la situation financière relative au secteur des prestations en espèces est loin d'être aussi grave que celle des prestations en nature, il importe cependant de ne pas négliger ce domaine de la sécurité sociale.

Communauté de risque pour les prestations en espèces (ouvriers)

Année	Excédent/déficit cumulé	△ annuelle	
31.12.82	+ 58.334.767	+ 15.122.180	(83)
31.12.83	+ 73.467.084	- 21.489.466	(84)
31.12.84	+ 51.977.618	- 141.850.129	(85)
31.12.85	- 67.094.210	- 88.204.256	(86)
31.12.86	- 155.298.466	- 225.213.017	(87)
31.12.87	- 380.511.483	- 41.309.850	(88)
31.12.88	- 421.821.333		

Source: IGSS

Communauté de risque pour les prestations en espèces (employés)

Année	Excédent/déficit cumulé	△ annuelle	
31.12.82	+ 4.603.521	- 16.526.736	(83)
31.12.83 *	- 11.923.915	+ 401.090	(84)
31.12.84	- 11.522.125	- 5.123.753	(85)
31.12.85	- 16.645.878	+ 2.019.862	(86)
31.12.86	- 14.626.016	- 8.701.712	(87)
31.12.87	- 23.327.728	+ 10.261.520	(88)
31.12.88	- 13.066.208		

Source: IGSS

* Pendant le premier semestre, aucune cotisation n'a été perçue.

Dans ce contexte et vu que la situation financière pour prestations en espèces des employés privés peut être considérée comme équilibrée, le Conseil Economique et Social se bornera ci-après au seul volet des prestations en espèces du secteur ouvrier.

Comme des économies réelles peuvent surtout se faire dans les cas de maladie de courte durée, il est intéressant de connaître les cas d'incapacité de travail selon leur durée:

Nombre de jours d'incapacité de travail classés selon la durée

Durée en jours civils	Jours civils	
	CNAMO	CMOA
1	11.092	1.490
2	13.206	1.012
3	29.607	2.709
4	28.036	2.520
5	106.035	19.755
6	12.186	1.482
7	12.131	1.477
8	14.816	1.528
9	13.986	1.629
10	27.400	6.630
11	16.687	2.893
12	20.844	2.952
13	13.156	3.263
14	13.202	3.234

Source: IGSS, 1988

L'analyse du tableau fait immédiatement ressortir des pointes pour les durées de 5 et de 10 jours. Cette anomalie trouve son explication dans le fait qu'une circulaire ministérielle adressée au corps médical limitait, à partir du 1er août 1977, la validité du premier certificat médical en principe à cinq jours civils.

Cette circulaire avait la teneur suivante:

"-le premier certificat d'incapacité de travail établi par le médecin ne doit pas dépasser la durée de 5 jours, à moins que

- .soit la nature de la maladie;
- .soit une hospitalisation de l'assuré;

ne nécessitent la prescription d'une durée plus longue."

Or, cette limitation de la durée d'un certificat médical qui, en premier lieu, n'avait que pour but de régulariser, tant soit peu, la façon de prescrire du corps médical, apportait, en second lieu, une réduction considérable des dépenses en matière de prestations en espèces. Malheureusement, force est de constater qu'actuellement, pour la majeure partie du corps médical, chaque

"maladie" constatée par certificat médical dure d'office 5 jours, soit une semaine civile. Le cas échéant, ce certificat est prorogé d'une semaine additionnelle.

En présence de ces faits, les partenaires sociaux se sont penchés sur ce problème et recherchent des solutions qui, à la fois, réduiraient le coût des prestations en espèces, sans pour autant réduire les prestations aux assurés. Ces solutions seront finalisées au sein du Comité Central de l'Union des Caisses de maladie et soumises incessamment au Ministre de la Sécurité Sociale.

- . Dans la mesure où l'ensemble de ces actions visant à éliminer les abus et à éviter les gaspillages devraient s'avérer insuffisantes pour rétablir l'équilibre financier, une augmentation des recettes serait de mise. Pour éponger le déficit actuel cumulé des caisses de maladie, le Conseil Economique et Social donne à réfléchir si l'Etat ne pourrait pas procéder à un versement unique à charge du budget, ceci afin d'asseoir les mesures nouvelles sur des bases assainies.
- . Même si tout relèvement du taux de cotisation se traduit immédiatement par une baisse de la participation de l'Etat au financement de l'assurance maladie des pensionnés - toutes choses restant égales par ailleurs - il ne devra toutefois pas être perdu de vue que les perspectives d'évolution démographique et autres sont telles, que l'accroissement notable que la participation de l'Etat dans le financement de l'assurance maladie a connu dans le passé risque de se poursuivre.
- Il reste évident que le contexte économique et social général, les perspectives démographiques ainsi que le niveau voulu et acceptable du prélèvement global doivent nécessairement constituer la toile de fond de toute action à entreprendre.

Aussi convient-il de ne pas sortir le financement de l'assurance maladie de ce contexte d'ensemble que constitue la couverture des besoins collectifs ainsi que la réforme projetée de la fiscalité.

322. Le financement de l'assurance pension

3221. La situation financière

- La période législative passée a été marquée par une expansion

sensible des dépenses en matière de régimes de pension. Au-delà de l'augmentation normale du nombre des pensions, cette évolution résulte principalement de la politique salariale pour les personnes relevant des régimes statutaires (loi du 27 août 1986) et de la réforme de structure entreprise dans le régime contributif (loi du 27 juillet 1987). Cette expansion survient après une période de croissance relativement modérée des dépenses au début des années quatre-vingts en raison de l'arrivée à l'âge de la retraite de générations à faibles effectifs.

Evolution des dépenses courantes des régimes de pension
(en mio de F)

Année	Régime contributif			Régimes non contributifs		
	Montant	Variation annuelle moyenne au n.i.100 du coût de la vie	En % du PIB	Montant	Variation annuelle moyenne au n.i.100 du coût de la vie	En du % PIP
1980	14619		9,8	6073		4,1
		1,8%			1,9%	
1985	20868		8,9	8676		3,7
1986	22222	4,5%	9,0	9163	3,6%	3,7
1987	23660	5,4%	9,3	9907	7,1%	3,9
1988	25646	8,1%	9,3	10287	3,6%	3,7
1989*	28324	7,1%				
1990**	30314	3,8%				

* compte prévisionnel

** budget interne

Source: IGSS

Toutefois, les effets de cette expansion des dépenses sur l'équilibre financier du régime contributif et sur le coût relatif des régimes non contributifs ont pu être contenus à court terme dans des limites acceptables en raison de l'exceptionnelle évolution conjoncturelle que l'économie luxembourgeoise est en train de connaître. Ainsi, la forte croissance du PIB en volume au cours des dernières années a permis de freiner l'augmentation de la part relative des dépenses pour pensions dans celui-ci, part qui reste actuellement encore au-dessous du niveau très élevé atteint en 1980. Cette évolution conjoncturelle s'est traduite par une forte croissance de l'emploi salarié au Luxembourg et donc par une augmentation correspondante des recettes en cotisations.

Evolution de l'emploi salarié

Année*	Ouvriers		Employés privés		Fonctionnaires et employés statutaires		Total	
	Nombre absolu	Varia- tion annuel- le	Nombre absolu	Varia- tion annuel- le	Nombre absolu	Varia- tion annuel- le	Nombre absolu	Varia- tion annuel- le
1984	76090		47039		17958		141087	
1985	77117	+1,4%	49061	+4,3%	18112	+0,9%	144290	+2,3%
1986	78873	+2,3%	51864	+5,7%	18403	+1,6%	149140	+3,4%
1987	80482	+2,0%	55085	+6,2%	18522	+0,7%	154089	+3,3%
1988	82817	+2,9%	58658	+6,5%	18526	+0,0%	160001	+3,8%

* situation au mois d'octobre

Source: IGSS-STATEC

- . Dans le régime contributif, cette évolution favorable a encore été renforcée par l'effet de réduction de l'inflation, ce qui a permis d'obtenir un taux de rendement réel des réserves atteignant 4%, voire 5% et dépassant de loin les taux de rendement réels moyens réalisés au cours des deux décennies précédentes. Ainsi, la réserve de compensation du régime contributif va atteindre fin 1990 un niveau correspondant à 2,5 fois le montant des prestations annuelles (69,5 milliards de francs).

Finalement, il ne faut pas méconnaître que cette évolution financière assez favorable est également le résultat d'une contribution accrue des pouvoirs publics dans le financement du régime de pension contributif.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social tient à rappeler la réforme du financement du système contributif (loi du 23.5.1984), qui est à la base d'une contribution accrue des pouvoirs publics dans le financement du régime de pension contributif et qui, en contre-partie, a engendré la radiation d'une dette de plus ou moins 30 milliards de francs de l'Etat luxembourgeois vis-à-vis de l'assurance pension.

- . Parallèlement, l'augmentation des prestations dans les régimes non contributifs a eu pour effet de faire croître la charge bud-

gétaire de l'Etat étant donné que ces régimes sont financés à raison de 72% par le budget de l'Etat.

La contribution globale de l'Etat dans le financement des régimes de pension a atteint 17 milliards de francs en 1988, ce qui représente plus d'un cinquième du budget ordinaire de l'Etat.

**Contribution des pouvoirs publics dans le financement
des régimes de pension
(en mio de F)**

Année	Régime contributif	Régimes non contributifs	Total	En % du budget ordinaire de l'Etat
1980	4602	4494	9096	22,2
1985	7427	6420	13847	21,8
1986	8173	6797	14970	21,5
1987	8887	7320	16207	21,7
1988	9638	7421*	17059*	20,9 *

* données provisoires

Source: IGSS

- Le Conseil Economique et Social constate donc avec satisfaction que grâce à l'évolution conjoncturelle très favorable, la situation financière à court terme des régimes de pension s'avère assez positive et que dans un premier temps, les dépenses supplémentaires engendrées par les réformes récentes ont pu être absorbées dans le cadre des mécanismes de financement en vigueur.

Cependant, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler qu'à l'instar des autres pays industrialisés, les régimes d'assurance pension au Luxembourg resteront soumis à une dynamique de croissance des dépenses qui résultera du vieillissement de la population et plus particulièrement de la maturation des régimes. Même à législation constante en ce qui concerne les prestations, cette dynamique de croissance des dépenses se traduira forcément par une augmentation du prélèvement obligatoire que ce soit au niveau des cotisations ou au niveau des recettes fiscales.

En effet, les projections démographiques et financières réalisées dans le cadre de la réforme du régime contributif de 1987 ont toutes fait ressortir une augmentation du coefficient de charge (rapport entre le nombre de pensionnés et celui des cotisants) et de la prime de répartition pure (rapport entre les dépenses courantes et la masse des revenus cotisables)*.

Dès que la progression de l'emploi commencera à ralentir et qu'une reprise de l'inflation réduira de nouveau le taux de rendement réel de la fortune, cette réalité sera de nouveau perceptible avec acuité.

3222. L'appréciation du programme gouvernemental en matière d'assurance pension

- Le Conseil Economique et Social constate que le problème fondamental de l'assurance pension n'a pas pu trouver une solution consensuelle au cours des législatures écoulées. Cette incapacité du pouvoir politique à proposer, puis à faire adopter une protection adéquate face à la vieillesse, a entraîné à l'occasion des dernières élections législatives l'apparition d'un nouveau clivage au sein de la population luxembourgeoise.

Celui-ci ne facilitera certainement pas la définition d'une solution équitable tant pour les ayants droit que pour les autres générations et a rajouté des passions à un débat déjà difficile.

Cet état de fait amène le Conseil Economique et Social à rappeler qu'il a esquissé dans son avis du 5 juillet 1977 concernant la réforme éventuelle de la structure et du financement de l'assurance pension, une solution globale à ce problème de société.

Si les gouvernants de l'époque s'étaient inspirés des réflexions du Conseil Economique et Social, le problème n'aurait probablement pas connu la dimension qui est la sienne aujourd'hui et qui, dans le cadre du présent avis, a provoqué de nouvelles divergences de vue au sein du Conseil Economique et Social.

* voir deuxième partie de l'avis de l'Inspection Générale de la Sécurité Sociale relatif au projet de loi concernant l'assurance pension en cas de vieillesse, d'invalidité et de survie (doc. parl. 3093/8 session ordinaire 1988-1989).

- C'est à la lumière de ce développement à moyen et à long terme que le Conseil Economique et Social entend analyser les propositions du programme gouvernemental en matière d'assurance pension.

Ainsi, le Conseil Economique et Social partage l'appréciation du Gouvernement que le financement de la protection sociale et, en particulier, celui de l'assurance pension figure parmi les principaux défis auxquels auront à faire face les finances publiques.

- Il note avec satisfaction que le Gouvernement a repris certaines propositions qui ont été itérativement formulées par le Conseil Economique et Social, à savoir:
 - . le rapprochement du régime contributif et des régimes non contributifs qui, aux yeux de la grande majorité du Conseil Economique et Social, constitue un préalable à toute modification fondamentale dans la structure et le financement des régimes de pensions;
 - . la réalisation d'une étude actuarielle sur l'évolution du coût des régimes non contributifs;
 - . une comparaison internationale du niveau des pensions et des prélèvements afin de situer le Luxembourg par rapport à ses principaux partenaires dans le cadre de la Communauté Européenne.
- En outre, afin de mettre un terme à des polémiques peu fondées concernant le niveau général des pensions du régime contributif, le Conseil Economique et Social approuve l'idée de faire dresser un constat statistique détaillé sur le niveau effectif des pensions garanties par la législation actuelle. Au cas où ce constat devrait prouver l'existence de lacunes au niveau de la protection sociale en matière d'invalidité, de vieillesse et de survie, le Conseil Economique et Social se déclare entièrement d'accord à éliminer ces lacunes au moyen de mesures sélectives bien ciblées.

Comme le Gouvernement a annoncé des mesures concernant le relèvement des pensions des générations initiales des assurés, qui ne disposent que de carrières d'assurance incomplètes, le Conseil Economique et Social tient toutefois à préciser que cette mesure ne devra pas se faire de façon non différenciée. Cette

mesure devra prendre en compte la situation de fortune et de revenu de ces bénéficiaires de pension résultant des formes individuelles de prévoyance exercées avant la création des régimes de pension respectifs. Aussi le Conseil Economique et Social recommande-t-il de revenir à une distinction plus nette entre les prestations qui relèvent du principe de l'assurance en fonction de l'effort contributif et les prestations qui relèvent du principe de la solidarité et pour l'allocation desquelles il faudra prendre en considération l'ensemble des ressources des intéressés.

- Au-delà de ces mesures ponctuelles visant à éliminer des lacunes au niveau de la protection sociale en matière d'assurance pension, le Gouvernement entend procéder, d'une part, à l'intégration de l'avance de 7% dans la structure des pensions et, d'autre part, à une amélioration structurelle supplémentaire du niveau des pensions du régime contributif. Ce relèvement structurel du niveau des pensions dans le régime contributif a pour objectif de rapprocher davantage le régime contributif des régimes non contributifs.

En l'absence de mesures concrètes proposées pour les régimes non contributifs, le Conseil Economique et Social constate que cette mesure aboutit uniquement à un rapprochement vers le haut du régime contributif des régimes non contributifs. Or, dans son avis annuel de 1988, le Conseil Economique et Social avait esquissé toute une panoplie de mesures visant à contenir l'augmentation inéluctable du coût global des régimes de pension induite par le vieillissement démographique et la maturation des régimes.

Le Conseil Economique et Social se doit donc de constater que le Gouvernement entend s'engager dans une autre direction, à savoir celle d'une accélération supplémentaire de l'augmentation du coût de ces régimes.

- . Le Groupe salarial du secteur privé approuve cette nouvelle orientation, puisqu'elle tient compte de l'efficacité croissante de notre économie. Néanmoins, il tient à souligner sa philosophie fondamentale en rappelant l'avis du Conseil Economique et Social de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays qui dit dans ce contexte:

"Le Conseil Economique et Social, dans sa grande majorité, est convaincu qu'il sera impossible d'aborder le problème de la limitation globale du coût de l'assurance pension tant qu'une telle harmonisation de la protection sociale en cas d'invalidité, de vieillesse et de survie ne sera pas intervenue."

De même, l'avis de 1988 avait mis en évidence l'écart existant entre le niveau des pensions dans le régime contributif et dans le régime non-contributif (voir à cet effet les tableaux à la page 53 et 54 de l'avis du Conseil Economique et Social de 1988). Ces écarts avaient également fait ressortir qu'une certaine harmonisation au niveau de la structure des prestations entre les deux régimes devenait inévitable. Des mesures d'ordre général et visant une amélioration des prestations du régime contributif s'avéreraient, dès lors, nécessaires.

- . Le Groupe patronal s'y oppose fermement, notamment en raison du fait qu'il ne saurait cautionner une politique visant à programmer de nouvelles dépenses permanentes en matière d'assurance pension sur la base de l'existence d'excédents conjoncturels et qui, compte tenu de la maturation des régimes, comportera pour les générations futures une charge compatible ni avec les impératifs de compétitivité des entreprises ni avec les capacités contributives des salariés actifs. Cette direction est actuellement annoncée avant même que les résultats de la comparaison du degré de protection assuré par les régimes de pension luxembourgeois par rapport aux régimes étrangers ne soient disponibles.
- Nonobstant cette divergence de vue fondamentale en ce qui concerne l'orientation future de notre système d'assurance pension, le Conseil Economique et Social voudrait aborder un point particulier du programme gouvernemental qui fait l'objet de maintes controverses. Il s'agit du relèvement du plafond cotisable en matière d'assurance pension au quintuple du salaire social minimum de référence. En effet, cette mesure ne fait pas l'unanimité.

Du point de vue des assurés, certaines catégories d'assurés vont bénéficier de prestations supplémentaires en contrepartie de cotisations supplémentaires, alors que d'autres catégories, bénéficiant actuellement de pensions complémentaires, risqueront de ne pas bénéficier de prestations supplémentaires tout en devant verser davantage de cotisations.

En ce qui concerne les employeurs, le relèvement du plafond cotisable va constituer dans l'ensemble une charge supplémentaire, même si certaines entreprises verront cette charge supplémentaire compensée par une réduction des prestations complémentaires bénévoles. Finalement, le relèvement du plafond cotisable va se traduire par une augmentation substantielle des dépenses à charge de l'Etat, dans la mesure où l'Etat intervient pour un tiers dans le financement des prestations.

D'un point de vue global, le relèvement du plafond cotisable se traduira à terme par une augmentation des transferts sociaux, dans la mesure où il engendrera une augmentation du volume des pensions versées.

- . Pour un ensemble de raisons assez diverses, la majorité du Conseil Economique et Social demande au Gouvernement de différer la décision concernant le relèvement du plafond cotisable, notamment en vue de coordonner cette mesure avec les mesures à prendre au niveau des régimes non contributifs. Elle voudrait attirer l'attention sur le fait que par l'effet du décalage temporel entre les recettes supplémentaires en cotisations et les dépenses supplémentaires en pensions, ce relèvement du plafond cotisable ne devrait pas être utilisé pour améliorer artificiellement la situation financière à court terme du régime de pension et pour justifier l'amélioration structurelle du niveau des prestations.

Dans ce contexte, il lui importera également d'attendre les résultats des études entamées, notamment ceux en relation avec la comparaison du niveau des pensions au Luxembourg avec ceux en vigueur dans les pays avoisinants.

- . D'autres membres, en revanche, estiment que le relèvement du plafond cotisable constitue un premier pas dans la direction du rapprochement des régimes de pension, rapprochement itérativement demandé par le Conseil Economique et Social.
- Il reste évident que le contexte économique et social général, les perspectives démographiques ainsi que le niveau voulu et acceptable du prélèvement global doivent nécessairement constituer la toile de fond de toute action à entreprendre.

Aussi convient-il de ne pas sortir le financement de l'assurance pension de ce contexte d'ensemble que constitue la couverture des besoins collectifs ainsi que la réforme projetée de la fiscalité.

4. AU NIVEAU DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE*

- Dans son avis de 1988 sur la situation économique, financière et sociale du pays, le Conseil Economique et Social avait analysé plus longuement les propositions de réforme de l'enseignement secondaire technique que le Ministre de l'Education nationale venait de soumettre notamment aux chambres professionnelles pour avis.

A la lumière des réflexions y dégagées et de l'économie générale de la version remaniée du projet de loi de réforme, le Conseil Economique et Social peut, en l'état actuel des choses, approuver, en principe, le projet de loi pour l'esprit d'innovation dont il témoigne et pour la philosophie qui le sous-tend.

Il reste cependant que le texte du projet n'est guère plus qu'un cadre de référence nécessitant une cinquantaine de règlements d'exécution, dont l'élaboration, l'évacuation et l'exécution sur le terrain comporteront un travail et des moyens considérables.

- Aussi le Conseil Economique et Social invite-t-il le Gouvernement à se donner les moyens que réclame la mise en oeuvre rapide et conséquente de la nouvelle loi.

Les partenaires sociaux réunis au sein du Conseil Economique et Social apporteront leur contribution dans la mesure de leurs sollicitations - qu'ils souhaitent franches et nombreuses - et de leurs compétences institutionnelles que, soit dit en passant, ils n'acceptent de voir mises en cause, fût-ce très implicitement, par le projet en question. Aussi, afin de parer à tout malentendu et de lever le moindre doute à ce sujet, le Conseil Economique et Social estime-t-il que la loi devrait explicitement reconnaître les compétences des Chambres professionnelles telles que celles-ci sont arrêtées par l'arrêté grand-ducal du 8 octobre 1945 portant révision de la loi de 1929 sur l'apprentissage.

- En ce qui concerne les innovations clés que le projet compte mettre en oeuvre, le Conseil Economique et Social tient à faire les quelques observations suivantes:

* cf. également chapitre IV-4143 "La formation professionnelle continue".

- . Si le projet se réfère, à juste titre, à des changements qu'il importe tout particulièrement d'apporter aux méthodes pédagogiques et aux contenus de cet ordre d'enseignement, il reste muet sur les nouvelles qualifications de base (en allemand: Schlüsselqualifikationen) que l'enseignement futur est appelé à faire acquérir aux élèves, si l'on excepte une nouvelle branche appelée technologies de l'information et de la communication contenue dans le cycle inférieur.

Or, comme il est admis que l'école devra dorénavant mettre l'accent sur l'acquisition de compétences d'action et d'investigation plutôt que sur des qualifications considérées comme plus ou moins définitives, l'intégration de ces nouvelles qualifications et compétences dans les programmes conditionnera largement la raison d'être et le succès de la réforme.

- . Une des pierres angulaires de la réforme constitue la structuration du cycle inférieur et le passage de ce cycle au cycle moyen.

Si le Conseil Economique et Social appuie l'idée d'organiser ce passage à l'aide d'un profil d'orientation - qu'il souhaite le plus globalisant et le plus flexible possible - force lui est de reconnaître que le libellé actuel de l'avant-dernier alinéa de l'article 4 du projet permet la reconduction, sous une autre appellation, des filières actuelles tant critiquées.

En 1988, le Conseil Economique et Social s'était clairement prononcé pour un cycle intégré portant sur les deux premières années. Il maintient présentement cette position qui signifie que des différenciations éventuelles au sein de la 8^{me} classe ne pourraient être qu'internes.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social se demande si l'appel au profil d'orientation, couplé à l'objectif d'amener le maximum de jeunes à une qualification professionnelle via notamment une plus grande souplesse promotionnelle au sein du cycle inférieur, n'implique pas de repenser la structuration actuelle des classes et une approche plus qualitative et orientative des bulletins scolaires. L'élève pourrait ainsi progresser d'une façon plus individuelle et plus différentielle selon ses aptitudes propres, le profil d'orientation faisant fonction de bilan final à établir au bout des trois ans (ou davantage d'années si cela est souhaité par l'enfant ou ses parents).

Quoi qu'il en soit d'une méthodologie de promotion qui s'avère compliquée et qui reste à définir, le Conseil Economique et Social a bien conscience de l'aspect primordiallement et fondamentalement politique que constitue la fixation des exigences minimales des professions et des voies de formation qui y mènent.

Or, face à une démographie défaillante et à une intégration européenne qui avance, la maîtrise politique de notre pays en cette matière fond comme une peau de chagrin.

- . Pour la première fois, le projet permet d'organiser une formation entière dite de plein exercice en régime professionnel. Le Conseil Economique et Social ne conteste pas l'opportunité de cette innovation, mais est néanmoins d'avis qu'il s'agit de veiller à une utilisation judicieuse de la possibilité ainsi offerte. Afin d'éviter des recours non justifiés à la formule en question, le Conseil Economique et Social se prononce pour un accord préalable des chambres professionnelles compétentes à l'introduction de la formation en question, les besoins, notamment régionaux, étant à prendre en considération.

En effet, l'offre de cette voie de formation risque de détourner les jeunes de l'apprentissage en entreprise qui, sous la forme du système concomitant, a fait ses preuves et qui repose sur une collaboration entre l'école et l'entreprise. De ce fait, il est plus près de la pratique et de l'évolution technologique.

Afin de maintenir le plus possible son caractère concomitant (enseignement théorique et pratique), il est essentiel que le régime en question prévoie une collaboration étroite avec les entreprises se situant notamment dans les alentours des centres de formation respectifs.

En ce qui concerne les modalités de fonctionnement et les méthodes pédagogiques, la nouvelle formation pourrait utilement prendre exemple sur celles du L.T.P.E.M.*, cet établissement ayant le mérite d'avoir formé depuis des décennies des ouvriers qualifiés hautement appréciés, non seulement par l'industrie, mais également par les autres secteurs privés et publics de notre économie.

Dans ce contexte, le Conseil Economique et Social rappelle que le financement du L.T.P.E.M. n'est toujours pas assuré de façon

* Lycée technique privé Emile Metz

définitive. Aussi se permet-il d'insister afin qu'il soit mis fin, dans les meilleurs délais, à la situation d'insécurité hypothéquant encore l'avenir de l'établissement en question.

- . Si le Conseil Economique et Social salue la structuration du régime technique et de la formation de technicien en deux filières distinctes dès la classe de 10^{me} et l'ouverture plus grande de ces études sur les études post-secondaires, il doit cependant mettre en garde contre la prolifération de voies de formation proches, voire concurrentes dans les deux ordres de l'enseignement secondaire.

Vu la baisse actuelle et surtout future des effectifs scolaires, la lutte pour les classes risquera de coûter fort cher et d'aboutir, de surcroît, à la création ou au maintien de classes économiquement inutiles.

Pour documenter ce risque, il est utile de chiffrer le recul des classes d'âge de 13 - 20 ans, qui constituent grosso modo la population de l'enseignement secondaire.

Dans la variante centrale - donc estimée la plus probable - de ses projections démographiques, le STATEC a abouti aux résultats suivants:

Année	1987	2000	2010	2020	2030
Nombre	38.889	33.084	32.986	27.709	26.075

Source: Bulletin du STATEC no 7/1988, page 273

Ces chiffres permettent de conclure ceteris paribus à la disparition de 5 à 12 lycées entre 2000 et 2030, si l'on compte 1.000 élèves par lycée.

Aussi le Conseil Economique et Social en appelle-t-il à la plus grande prudence en la matière de la part du Gouvernement, qu'il invite à n'autoriser la création de voies de formation bien déterminées qu'en cas de nécessités dûment reconnues par les milieux économiques.

- . Si le Conseil Economique et Social ne s'oppose nullement à la création d'un BTS (brevet de technicien supérieur), dans la mesure où sa nécessité est établie, il s'étonne cependant de le

voir introduit à travers un texte qui traite de l'enseignement secondaire et non post-secondaire.

La finalité du BTS est ambitieuse:

"préparer plutôt des agents capables que de simples spécialistes; donc des personnes qui sont en mesure de comprendre les liens qui existent au sein de l'entreprise et qui, au-delà, ont des yeux ouverts pour les relations économiques globales et pour celles qui ont trait au droit, à la sociologie, à la politique de la culture et de l'environnement."

A part qu'un peu plus de modestie ne ferait pas de tort, le Conseil Economique et Social aurait préféré que cette formation - "qui ne constitue pas une offre parallèle à celle de l'Institut supérieur de technologie ou du cycle court" - fût intégrée dans une conception d'ensemble. Une telle approche eut été d'autant plus utile qu'il est nécessaire de repenser la finalité et la structure de l'enseignement post-secondaire à organiser dans notre pays.

L'évolution technologique et économique rapide de notre pays, de la situation communautaire et de l'enseignement du type bac + 2 dans nos pays voisins imposent une telle réflexion d'ensemble.

- . Afin de dynamiser et de responsabiliser les établissements scolaires, le projet de loi de réforme a emprunté à la loi d'orientation scolaire française de 1989 les "projets d'établissement" qu'il se propose de centraliser aussitôt dans un "centre de coordination des projets d'établissement".

Instrument d'une plus grande autonomie des lycées au départ, le projet d'établissement ne doit cependant pas aboutir à une structure bureaucratique et centralisatrice.

Eu égard aux objectifs que devront poursuivre les projets d'établissement - pour autant qu'ils sont suffisamment perceptibles - le Conseil Economique et Social a des doutes quant à la nécessité de créer une telle superstructure.

Il se demande, en effet, si elle résout valablement le problème central qui est à la base de toute cette agitation: l'autonomie financière des lycées en rapport avec les projets d'établissement.

5. AU NIVEAU DES FINANCES PUBLIQUES

51. Les orientations de la politique budgétaire

Le Gouvernement se dit fermement déterminé à poursuivre une politique budgétaire axée sur la maîtrise vigoureuse des dépenses publiques. A cet effet, l'évolution des dépenses publiques serait contenue dans les limites de la croissance économique à moyen terme, les pouvoirs des différents organes de contrôle seraient renforcés et un programme pluriannuel des investissements publics serait arrêté.

Ayant procédé il y a deux ans à un réexamen approfondi du rôle du secteur public - réexamen qui avait débouché sur l'esquisse de réformes concrètes à entreprendre - le Conseil Economique et Social ne peut évidemment que se féliciter de cette déclaration d'intention générale de la part du Gouvernement.

En même temps, il doit cependant constater que cette rigueur budgétaire ne se trouve quère concrétisée dans le premier budget de la présente législature. Non seulement que la norme budgétaire a été légèrement dépassée, mais qui plus est, les prévisions de dépenses ne prennent en considération, ni la forte progression du budget de la sécurité sociale - du moins dans toute son envergure - ni l'accroissement probable des dépenses de consommation qui résultera des négociations salariales en cours.

Pourtant, de l'avis du Conseil Economique et Social, des efforts d'économie et de rationalisation restent possibles à tous les niveaux administratifs (Etat, communes, organismes de la sécurité sociale) et ceci sans que les fonctions à assumer par les pouvoirs publics, notamment les objectifs de l'Etat-protecteur, s'en trouvent remises en cause. Ces mesures d'économie touchent la quasi-totalité des catégories de dépenses publiques. Ci-après, un résumé aussi succinct que possible des mesures concrètes préconisées à maintes reprises déjà par le Conseil Economique et Social.

- Concernant les dépenses de consommation, le but recherché, qui est celui d'un accroissement de la productivité du travail dans le secteur public, devra être atteint à travers un effort permanent d'adaptation des structures, des méthodes et des équipements administratifs. L'affectation du personnel devra être guidée par les besoins réels et s'orienter d'après des considérations de rendement. A cet effet, l'introduction de certains

principes de la gestion privée et de son contrôle pourra utilement être envisagée.

- En matière de dépenses d'investissement, le Conseil Economique et Social propose notamment:
 - . l'établissement d'un programme d'investissements publics pluri-annuel s'étendant à tous les niveaux administratifs (Etat, communes et autres administrations publiques), l'indispensable travail de coordination pouvant être assumé par un organisme à créer;
 - . la réalisation obligatoire d'une étude utilité-coût au sens large pour tout projet d'investissement dépassant un coût donné;
 - . la mise sur pied d'une comptabilité patrimoniale pouvant servir d'instrument de gestion des actifs détenus par l'Etat et les communes.
- Pour ce qui est des transferts relatifs à la protection sociale, la reprise marquée de leur croissance a confirmé la priorité qu'il convient d'accorder à la recherche de solutions adéquates dans le financement tant de l'assurance maladie que de l'assurance pension.

Tout en renvoyant aux réflexions développées à ce sujet à d'autres endroits du présent rapport, le Conseil Economique et Social voudrait souligner que l'ampleur des mesures d'économie et de rationalisation envisageables en la matière se heurte inévitablement au degré de protection existant et voulu pour l'avenir.

Les membres du Groupe salarial du secteur privé, tout en dénonçant certains abus, se prononcent non seulement pour le maintien des acquis sociaux, mais également pour la suppression des discriminations existantes.

Le degré de fiscalisation recherché constitue un deuxième facteur incontournable. Aussi importe-t-il de procéder, pour l'ensemble des branches de la sécurité sociale, à une évaluation comparative des deux modes de financement possibles - financement par voie d'impôts ou par voie de cotisations - et ceci tant au regard de leur équité et de leur finalité sociale que de leur efficacité économique.

- Quant aux subventions aux entreprises et aux ménages, leur attribution devrait être marquée par une plus grande sélectivité dans les dépenses:
- . l'encouragement des investissements serait à opérer à travers un aménagement de la fiscalité des entreprises plutôt que par des subventions généralisées. Ces dernières devraient être limitées à des aides de premier établissement, à la création d'activités et d'emplois nouveaux ainsi qu'à la poursuite d'objectifs sectoriels et régionaux bien précis;
- . le renforcement du critère du revenu et de la fortune permettrait de produire un meilleur ciblage des subsides en faveur des ménages, d'où des effets invariés pour la population initialement visée, mais avec une enveloppe budgétaire moindre.

Cette modulation sélective des subventions est à rapprocher des mesures proposées en vue d'un allègement de la fiscalité. Un environnement fiscal plus propice au déploiement des activités et aux initiatives privées rendra moins indispensable une partie des interventions directes de l'Etat dans la vie économique et sociale.

- Concernant le secteur communal, le Conseil Economique et Social réaffirme qu'un régime de finances communales juste et efficace devrait reposer sur une réallocation des ressources en fonction de la nature, de la structure et de la répartition des charges communales. Basée sur la notion de charge budgétaire, cette réforme implique:
- . une radiographie des charges communales et la mise en évidence des facteurs qui déterminent le montant des ressources requises;
- . une nette délimitation des zones de compétence entre l'Etat et les communes et, corrélativement, une plus grande transparence dans la répartition des charges budgétaires entre ces deux niveaux administratifs;
- . un réexamen de la clé de répartition du produit des impôts de l'Etat entre les 118 communes ainsi qu'une remise en cause de la structure de la fiscalité communale, notamment de cette principale rentrée que constitue l'impôt commercial communal. La répartition du produit de cet impôt sera à revoir dans le sens d'une meilleure allocation des ressources.

Cette maîtrise des dépenses publiques constitue le corollaire de la réforme fiscale qui fait l'objet des développements ci-après.

52. La réforme fiscale

Etant donné que le Conseil Economique et Social a consacré au cours des deux dernières années une partie non négligeable de ses travaux à l'analyse des problèmes fiscaux*, il va de soi qu'une attention particulière sera réservée dans le cadre du présent avis aux principaux sujets fiscaux. Comme l'aspect communautaire a d'ores et déjà été abordé ci-avant (cf. chapitre III, point 221), l'objet des réflexions ci-après peut se limiter à dresser un premier inventaire des suites qui ont été réservées aux propositions concrètes formulées par le Conseil Economique et Social en vue d'une réforme globale de la fiscalité.

A cette fin, il sera notamment procédé à un examen circonstancié des options retenues par le Gouvernement dans le cadre de sa déclaration du 24 juillet 1989. Cet examen se veut être critique certes, mais constructif surtout. Le Conseil Economique et Social a en effet parfaitement conscience du caractère général qui, forcément, caractérise tout programme de législature. Aussi les observations ci-après ont-elles été rédigées dans le but d'aider le Gouvernement à faire les bons choix au moment de la concrétisation de son programme. Dans ce contexte, ce sont surtout des considérations de cohérence qui ont guidé le Conseil Economique et Social dans son approche.

521. La définition du cadre général

- Dans la définition du cadre général de sa politique fiscale, le Gouvernement s'est largement inspiré des principes énoncés par le Conseil Economique et Social:
- . Il s'est notamment engagé à poursuivre l'allégement sélectif de la charge fiscale tant en faveur des ménages qu'au profit des entreprises sans qu'il y ait déplacement de la charge fiscale et alourdissement de la fiscalité indirecte.

* cf. ses avis du 18 juillet 1989 relatif à la réforme globale de la fiscalité et du 2 juin 1988 au sujet de l'harmonisation des fiscalités indirectes en vue de la réalisation du marché intérieur communautaire.

- . Les interdépendances dans l'action de l'Etat devront dûment être prises en considération. D'une part, les mesures fiscales ne sauront être définies en faisant fi des autres priorités de l'action publique, priorités qui agiront également sur la marge de manoeuvre financière de l'Etat. D'autre part, cette marge pourra être influencée positivement par la maîtrise des dépenses publiques, cette maîtrise constituant le corollaire de la politique fiscale.
- . Tout en étant nécessairement réalisées par étapes, les mesures fiscales procéderont d'une conception d'ensemble pour l'élaboration de laquelle le Gouvernement se dit prêt à tenir dûment compte de l'avis présenté par le Conseil Economique et Social.
- Avant d'examiner plus en avant les idées retenues par le Gouvernement et d'en apprécier la conformité avec le cadre général ainsi défini, le Conseil Economique et Social tient à apporter quelques clarifications préliminaires concernant la notion de réforme fiscale et son calendrier de réalisation.
- . Concernant la notion-même de réforme fiscale, elle ne devrait pas donner lieu à des controverses inutiles.

Deux précisions s'imposent néanmoins:

- .. Il reste entendu que, dans le contexte donné, la notion de réforme fiscale globale n'est pas nécessairement synonyme d'allègement fiscal. En effet, la réforme fiscale ne constituant aucunement une fin en soi, elle ne se justifie que dans la mesure où elle participe à la réalisation des objectifs de la politique économique et sociale.
- .. Par ailleurs, la réforme fiscale ne pourrait certainement pas être réalisée d'un seul jet, mais sa mise en vigueur se ferait forcément par étapes. Il s'agit ni plus, ni moins, que de fixer une orientation générale et à la transposer par la suite dans les faits, grâce à un effort permanent respectant certaines échéances tant à court qu'à moyen terme.
- . Concernant précisément ces échéances, le Conseil Economique et Social se plaît à voir le Gouvernement faire sien le calendrier proposé par le Conseil. Alors que les premiers mois de l'année 1990 devront être mis à profit pour procéder aux travaux de préparation et de concertation indispensables, la première étape de la réforme fiscale entrera en vigueur au 1er janvier 1991.

Etant donné qu'il est en outre confirmé qu'une deuxième étape sera mise en oeuvre au début de 1992, l'échéance de l'achèvement du marché intérieur semble pouvoir être tenue.

Le Conseil Economique et Social insiste toutefois sur le fait que pour ce qui est des mesures qui, du fait de leur portée structurelle, ne sauraient être réalisées que dans une optique du moyen terme, elles devront être arrêtées dans leurs grandes lignes dès le moment de la définition de la réforme avec indication d'un calendrier réaliste et contraignant.

- L'ampleur et le rythme de réalisation de la réforme fiscale devront être définis en fonction des priorités de politique économique et sociale arrêtées sur d'autres plans. Cette interdépendance trouve principalement deux origines.
- . La politique fiscale n'est pas une fin en soi. Elle est au service des politiques économiques et sociales et doit, de ce fait, procéder d'une conception plus vaste s'étendant notamment au volet des dépenses publiques. La redéfinition de la politique fiscale et du système des allocations familiales pour des raisons de redistribution des revenus et dans l'intérêt d'une évolution démographique plus favorable ou encore l'exonération fiscale du revenu minimum garanti constituent les mesures les plus significatives à cet égard.
- . La cohérence de l'approche économique et sociale exige en outre que l'opportunité de la réforme fiscale et des éléments qui la sous-tendent soit appréciée non seulement en fonction des effets positifs escomptés, mais également en fonction des conséquences qui découlent du mode de financement retenu. A cet égard, il importe plus particulièrement de ne pas sortir la réforme fiscale de ce contexte d'ensemble que constitue le financement des besoins collectifs actuels et futurs. En déclarant vouloir finaliser en même temps la réforme fiscale et les réformes de la sécurité sociale (assurance pension et assurance maladie), le Gouvernement semble vouloir respecter cette contrainte.

522. La fiscalité des ménages

Concernant l'imposition des ménages, le Gouvernement entend oeuvrer en faveur d'une modernisation et d'une simplification du régime fiscal actuel et de son adaptation à l'évolution économique, sociologique et autres.

- Sur le plan de l'unité d'imposition, le Gouvernement semble largement s'être inspiré des recommandations du Conseil Economique et Social, vu qu'il suggère le remplacement de l'actuel régime de l'imposition collective obligatoire par un système laissant aux époux vivant ensemble le choix entre imposition collective et imposition séparée. Ayant pu se rendre compte des difficultés de technique fiscale qu'il faudra surmonter avant de pouvoir introduire ce droit d'option réservé aux seuls époux, le Conseil Economique et Social recommande au Gouvernement de s'attaquer en priorité à l'examen de cet aspect du choix de l'unité d'imposition.
- . Cette priorité s'impose d'autant plus que le Gouvernement entend réserver dans ce contexte un traitement fiscal plus favorable à ceux des ménages dans lesquels les deux époux exercent un travail rémunéré et ceci notamment dans le cas où ces époux ne touchent que des revenus modestes. A priori ce traitement différencié pourrait être opéré soit à travers des coefficients conjugaux modulant l'unité d'imposition, soit au moyen d'allègements agissant sur la base d'imposition.

Il peut être intéressant de rappeler que le Conseil Economique et Social s'est prononcé pour une différenciation agissant sur la base d'imposition, la déductibilité de certains frais effectivement encourus (femme de ménage, frais de garde pour enfants) étant à réserver aux ménages dans lesquels les époux exercent tous les deux une activité professionnelle rémunérée.

- . Reste enfin la question des applications injustifiées du splitting. Le Gouvernement, tout en reconnaissant l'existence des abus manifestes actuels, adopte une approche prudente marquée par plusieurs éléments de flexibilité: certaines applications injustifiées du splitting seraient à redresser progressivement.

La majorité des membres du Conseil Economique et Social s'est prononcée dans le temps pour une approche plus ferme. Afin de rétablir l'équité fiscale, ils ont proposé de réserver, à l'avenir, le bénéfice du splitting aux seuls époux imposables collectivement. En effet, imposition collective veut dire cumul des revenus et application du splitting, les deux principes allant de pair et ne pouvant être dissociés. Dans tous les cas où il n'y a pas cumul effectif des revenus de deux personnes, l'imposition individuelle s'imposerait dorénavant. Ceci permettrait, entre autres, de résoudre le problème des séparations fictives.

Certains membres, tout en partageant l'appréciation que la technique du splitting joue de façon injustifiée en faveur des contribuables qui ne sont pas imposés collectivement, ont cependant estimé que certains d'entre eux - personnes seules âgées de plus de 65 ans et personnes seules qui, en début d'année, ont un ou plusieurs descendants vivants - devraient être tenus indemnes des effets découlant de l'abolition dudit mécanisme, un avantage fiscal équivalent leur devant être accordé par d'autres moyens.

Tout en étant parfaitement conscient de la grande sensibilité politique que ne manquera pas de susciter cette question de l'application du splitting, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler, qu'à côté de l'argument prépondérant de la justice fiscale, il y a lieu de ne pas perdre de vue la marge de manoeuvre que le reclassement des contribuables visés permettrait de mobiliser pour le financement de la réforme fiscale, soit quelque 2 milliards de francs.

- C'est sous l'aspect du financement de la réforme que le Conseil Economique et Social voudrait apprécier les vues du Gouvernement pour ce qui est de l'encouragement à l'investissement et de l'épargne.

Sans être forcément en désaccord avec les mesures concrètes envisagées - les fonctions d'épargne et d'investissement étant des éléments importants dans la politique économique d'un pays - le Conseil Economique et Social ne voudrait cependant pas passer sous silence le fait qu'il s'agit en l'occurrence de la seule proposition touchant à la base d'imposition. Or, l'élargissement de la base d'imposition constitue un des piliers du financement de la réforme proposée par le Conseil Economique et Social.

De façon générale, l'absence de toute mesure visant à élargir la base d'imposition est de nature à hypothéquer toute action significative en matière d'adaptation tarifaire.

- Au chapitre du calcul de l'impôt, le Gouvernement a abordé et les modalités tenant à la situation familiale et la structure du tarif général.
- . Concernant les modalités tenant à la situation familiale, le Conseil Economique et Social doit avouer qu'il a du mal à bien discerner la voie dans laquelle le Gouvernement entend s'engager. Comment le réexamen de la bonification d'impôts pour enfants à charge pourra-t-il viser par préférence les familles à revenus modestes, alors que le système actuel du coefficient

familial en vigueur a précisément pour effet d'exonérer actuellement déjà de l'impôt sur le revenu les ménages à revenus modestes ayant des enfants à charge?

Quelle sera la pondération des incitations fiscales et financières dans la politique familiale du Gouvernement, étant donné que le réexamen de la bonification d'impôts pour enfants irait de pair avec une adaptation des différentes prestations familiales à l'évolution socio-économique?

Dans l'attente de ces éclaircissements indispensables, le Conseil Economique et Social voudrait rappeler que ses propositions en la matière - maintien d'un quotient familial embryonnaire accompagné d'un relèvement substantiel des allocations familiales actuelles (+70 à +88%) - renferment un élément de politique familiale prononcé visant à aider, de façon sélective, à surmonter les défis démographiques auxquels notre pays se trouve confronté. Une des caractéristiques essentielles de la réforme proposée par le Conseil Economique et Social réside précisément dans le fait que les bénéficiaires de revenus faibles et moyens, et notamment ceux ayant des enfants à charge, connaîtraient une augmentation sensible de leur revenu disponible.

Comme il semble y avoir accord sur l'objectif, le Gouvernement pourra utilement préciser ses vues en s'inspirant de l'avis du Conseil Economique et Social.

- . En matière tarifaire proprement dite, le Gouvernement semble vouloir reprendre la plupart des éléments retenus par le Conseil Economique et Social:
 - .. relèvement du revenu minimum exonéré;
 - .. suppression du "Mittelstandsbuckel";
 - .. introduction d'une progressivité linéaire du tarif;
 - .. atténuation de la charge fiscale incombant aux revenus élevés.

A ce dernier effet, la réduction progressive et par étapes du taux d'imposition marginal maximum est considérée comme constituant une voie à creuser, son niveau devant s'orienter d'après les évolutions enregistrées à l'étranger. Le critère de la compétitivité du tarif par rapport à ceux en vigueur à l'étranger, suite aux réformes fiscales y entreprises, revêt une importance certaine pour une économie dépendant de l'attraction d'activités en provenance de l'extérieur et qui doit en outre importer une bonne partie de sa main-d'oeuvre qualifiée.

Ce sont d'ailleurs ces arguments de nature économique - effet d'affichage sous l'angle de la prospection et de la diversification économiques - qui ont amené le Conseil Economique et Social à proposer que le taux d'imposition marginal maximum soit ramené de 56 à 50%. Encore ne faut-il pas perdre de vue que cette proposition de taux comporte comme contrepartie la disparition simultanée des régimes de faveur accordés à l'heure actuelle. Elle doit également être appréciée dans le contexte global de la réforme et en relation notamment avec un renforcement parallèle de l'imposition effective du patrimoine des personnes physiques.

Ce point de vue semble également être partagé par le Gouvernement. ("La prise en compte de la capacité contributive passe notamment par une perception améliorée et une imposition plus effective des capitaux et des revenus qu'ils engendrent."). Ayant fait des propositions concrètes dans ce sens, le Conseil Economique et Social aimerait connaître les vues du Gouvernement pour ce qui est de l'imposition du patrimoine sous ses différentes formes (impôt sur la fortune, impôt sur les successions et les donations, droits d'enregistrement et d'hypothèque).

- En guise de conclusion, on peut retenir que c'est en reprenant certains des éléments avancés par le Conseil Economique et Social que le Gouvernement a défini les contours d'une réforme de la fiscalité des ménages. Mais, au stade de la déclaration gouvernementale, son approche reste forcément partielle:
- . les orientations concrètes ne visent que l'imposition des revenus, la question de l'imposition du patrimoine n'étant guère abordée;
- . concernant l'impôt sur le revenu et se référant aux simulations sur lesquelles reposent ses propres propositions, le Conseil Economique et Social reste sceptique quant aux possibilités réelles d'adaptations tarifaires significatives en l'absence de mesures visant à élargir la base d'imposition et à éliminer les applications injustifiées du splitting;
- . certaines des idées avancées par le Gouvernement requièrent des précisions ultérieures. Il en est ainsi notamment des instruments de la politique familiale ou encore des incitations à l'investissement et à l'épargne.

523. La fiscalité des entreprises

- Le but de la réforme proposée en matière de fiscalité des entre-

prises est de renforcer le tissu économique de notre pays par l'extension, voire, le cas échéant, la rationalisation, la conversion et la réorientation des activités existantes ou par l'attraction d'activités nouvelles en vue notamment de la création d'emplois. C'est en tenant compte de tout un ensemble de contraintes de diverses natures - compétitivité internationale, en relation notamment avec le prélèvement global des entreprises, cadre communautaire, considérations sociales et budgétaires - que le Conseil Economique et Social a arrêté un paquet de mesures comportant notamment:

- . une amélioration sélective de l'encadrement fiscal dans lequel opèrent les entreprises;
- . la mise en oeuvre de mesures ciblées visant essentiellement à accroître la matière imposable du fait du développement d'activités additionnelles, étant entendu que cet accroissement ne pourra influencer les recettes fiscales que dans une optique à moyen terme;
- . un allègement et une réforme de la fiscalité locale.

Si le Gouvernement semble partager et les objectifs et les voies esquissées par le Conseil Economique et Social en vue d'atteindre ses objectifs, il reste cependant extrêmement imprécis en ce qui concerne le contenu concret des mesures envisageables ainsi que leur rang de priorité respectif. Etant donné que le Gouvernement se limite à énumérer tout un ensemble de mesures visant à inciter à l'investissement des entreprises pour en annoncer un examen ultérieur, le Conseil Economique et Social ne peut que renvoyer à son avis du 18 juillet 1989 et aux choix précis qui y ont été opérés.

Au-delà, le Groupe salarial préconise de faire procéder à une étude comparative sur la fiscalité des entreprises au niveau européen, afin de pouvoir situer la compétitivité de nos entreprises par rapport à leurs concurrents étrangers. Il s'agit, en particulier, de déterminer si, au niveau du prélèvement global, il existe ou non des distorsions de concurrence au détriment des entreprises luxembourgeoises.

- Concernant l'impôt sur le revenu, c'est sur le plan de la définition de l'assiette que de nombreuses options fondamentales ont été prises par le Conseil Economique et Social:
- . l'imposition multiple au sein des groupes de sociétés devrait être atténuée tant au titre du régime de l'intégration fiscale

que de celui du privilège des sociétés mères et filiales. Le Conseil Economique et Social rappelle que le Groupe salarial souhaite que le concept de "l'ensemble économique", utilisé pour les besoins de l'intégration fiscale, soit mis en relation avec le concept de "l'unité économique et sociale" du groupe pour les besoins de la représentation des salariés de l'ensemble du groupe à l'échelon de la société dominante du groupe;

- . le système classique de la double imposition économique des dividendes serait à maintenir;
- . l'encouragement public aux investissements devrait s'opérer à travers une réduction du poids fiscal et à travers un aménagement des règles fiscales plutôt que par des subventions généralisées;
- . en matière de report de pertes notamment, le report illimité vers l'avant et le report en arrière limité à un an et imputable jusqu'à concurrence de la seule partie non distribuée du bénéfice devraient être introduits.
- Le Conseil Economique et Social s'est en outre accordé pour dire que le réagencement des différents types d'impôts prélevés sur les biens investis dans l'entreprise ainsi que l'allègement de leur poids cumulé devraient se trouver au coeur de la réforme fiscale touchant les entreprises.

A cet effet, il a été proposé:

- . de remplacer l'actuel impôt commercial communal, prélevé sur le capital d'exploitation, par un nouvel impôt communal prélevé sur le capital des entreprises;
- . de supprimer la taxe d'abonnement pour les sociétés autres que les sociétés holdings et les organismes de placement collectif;
- . de procéder à un allègement de l'impôt sur la fortune en le rendant déductible dans le chef de l'imposition du revenu.

Vu les incidences que l'imposition du capital ont sur la rentabilité voire sur la sauvegarde du capital des entreprises, le Conseil Economique et Social ne peut que s'étonner du fait que cet aspect de la fiscalité des entreprises n'ait pas retenu l'attention du Gouvernement. Aussi le Conseil Economique et Social insiste-t-il pour que le programme gouvernemental soit complété par une proposition globale visant à réformer l'imposition du capital des entreprises.

- C'est dans le chapitre relatif au développement économique que le Gouvernement énonce un certain nombre de mesures spécifiques visant telle ou telle activité économique.

Le Conseil Economique et Social voudrait compléter la liste des activités visées (sociétés de financement, sociétés de coordination et sociétés de négoce international) en renvoyant aux idées exposées par lui au sujet des sociétés de participation financière. La nouvelle loi belge régissant les impôts des sociétés ne fait que renforcer le besoin et l'urgence qu'il y a pour agir dans ce domaine.

- C'est au sujet de la fiscalité locale que les vues du Gouvernement se trouvent être précisées le plus. L'impôt commercial communal sera réformé. Si l'adaptation minimum résidera en la suppression des ajouts à effet anti-économique, le Gouvernement n'écarte cependant pas la possibilité de remplacer purement et simplement l'actuel impôt commercial communal par une autre ressource financière, à prélever sur les activités économiques et sans perte d'autonomie pour les communes.

Tant des arguments d'ordre conceptuel que le souci affiché d'une simplification de notre système fiscal ont amené le Conseil Economique et Social à se prononcer en faveur de la deuxième branche de l'alternative. Le Conseil propose en effet d'abolir l'impôt commercial communal et de le remplacer par un nouvel impôt communal complémentaire allégé qui serait à prélever pour partie sur le revenu et pour partie sur le capital des entreprises. De par ses effets sur l'allocation des ressources à l'intérieur du secteur communal, la refonte de la fiscalité locale deviendrait ainsi le véritable levier de l'indispensable réforme des finances communales.

Tout en souscrivant à la première branche de la proposition, les représentants de l'artisanat rappellent leur opposition à l'introduction d'un nouvel impôt communal prélevé sur les seules entreprises.